论权力

[美] 约瑟夫·奈（Joseph S. Nye Jr.）◎著
王吉美◎译

软实力之父解析
世界权力布局的扛鼎之作





中信出版集团 · CHINACITICPRESS

版权信息

书名:论权力

作者:[美] 约瑟夫· 奈

译者:王吉美

ISBN:978–7–5086–5505–5

中信出版集团制作发行

专家、媒体热评

这部极为通俗易懂的睿智之作体现了约瑟夫·奈20多年来学术研究的概念创新。他在书中深刻探讨了权力的不同类型，分析了衰落国家与崛起国家之间的权力过渡，并研究了权力从国家行为体向非国家行为体的扩散。奈的自由现实主义战略令人信服：通过遵循巧实力战略，与其他国家结盟而不是寻求主导地位，美国能够遏制政治衰落并扩大经济繁荣。对所有对国际事务感兴趣的人来说，这本书都应该成为一本必读之作。

——彼得·J·卡赞斯坦、沃尔特·S·卡彭特

康奈尔大学国际问题教授

什么是权力？应该怎样运用权力？约瑟夫·奈为我们展现了具有重要影响力的务实性思考。运用自己标志性的、清晰又有说服力的语言，奈为美国人提供了一种途径，可以消除对新兴大国的恐惧和对美国衰落的担忧。

——斯特罗布·塔尔博特

美国前副国务卿

哈佛大学教授约瑟夫·奈曾经分别在卡特政府的国务院和克林顿政府的国防部任职，是软实力概念及巧实力概念的最早普及者之一。奥巴马政府似乎已经全面接受了巧实力概念。但在本书中，奈对巧实力概念进行了更为深入的解读，指出巧实力不仅仅是武力与说服的结合。更确切地说，它涉及设定明确且可控的目标，理解动态情境中可用的资源，

了解目标对象的敏感性，选择巧实力战略及预测成功的可能性。这样说起来，本书似乎很严肃枯燥，但奈对历史的旁征博引让他对权力的理解栩栩如生。他很务实地将复杂动态的地缘政治世界作为研究背景。鉴于奈在外交界的声望，本书很可能会吸引相当多的关注。

——艾伦·莫雷斯

著名书评人

如果……你正在寻找强大的精神食粮，约瑟夫·奈这本新的精心力作可以帮助你实现救赎。《论权力》……因为奈对美国衰落论的思考而栩栩如生。

——《经济学人》

奈真正理解复杂的权力关系……本书体现了塑造世界的权力关系的精髓，军事实力最强的国家可能被国际报道更佳的国家打败……

——《金融时报》

奈的写作风格让复杂的问题变得易懂……要更好地了解美国可用的对外政策手段，本书是一本有益的入门读物。

——《华盛顿时报》

奈是研究当今世界事务中权力的卓越理论家，本书集其思想之大成，是理解关于美国衰落及中国崛起的辩论的基础指南。

——《外交季刊》

本书就中东的政治浪潮及美中之间的外交关系进行了大量有见地的思考……奈是一位知识渊博、值得尊敬的分析家，这本书不会让大家失望。他尽力回答着最难回答的问题，《论权力》带我们了解了权力的内

涵及其演进。

——《洛杉矶时报》

在地缘政治与文化领域，奈有很多与传统智慧不同的观点。

——《卫报》

本书见解深刻、可读性强……语言充满趣味且巧妙得当……奈是权力研究领域正处在巅峰期的大师。

——《华盛顿邮报》

随着权力从西方过渡到东方，从独裁者那里扩散到普通行为体手中，正在改变的不只是权力掮客的身份，还有权力的内涵。集学者与政治家于一身的约瑟夫·奈对这些趋势的解释超越了所有人……《论权力》对网络权力和美国衰落进行了重要论述，但最有价值的还是他对权力机制的诠释。

——《新政治家》

奈的新书对塑造全球政治的权力机制的分析让人深受启发……将传统的权力政治辩论引入了新的方向……作者的分析理智严谨，紧密围绕着似乎已经超出多数媒体控制的权力辩论。奈的书提醒着我们，恐惧与憎恶并不是畅销书的唯一卖点——这是一部有实际价值的著作，值得所有对权力政治运作感兴趣的人阅读。

——《柯克斯书评》

前言

2009年，美国总统奥巴马在就职演讲中说："我们的力量会在谨慎的使用中增强，我们的安全源自我们正义的事业、榜样的力量，以及谦逊和克制的优良品质。"时任国务卿希拉里·克林顿也表示："美国无法凭借一己之力解决所有紧迫问题，同样，离开了美国的力量，世界也无法解决这些问题。我们必须运用被称为'巧实力'的战略，运用我们能够支配的各种手段。"此前，2007年，国防部部长罗伯特·盖茨就已经要求美国政府增加在外交、经济援助及传播等软实力上的资金和精力投入，因为仅靠军队无法保护美国的全球利益。他指出，当时美国的年度军费支出已经超过了5 000亿美元，而国务院却只有360亿美元的预算。他说："我来这里就是为了阐明，我们为什么应该增强运用软实力的能力，为什么应该更好地将软实力与硬实力相结合。"

这意味着什么？21世纪，权力将如何运作？又在发生着怎样的变化？

回答这些问题，需要我们超越当前大多数关于权力的讨论，更好地理解权力。我来给大家举两个例子，其中一个是我的亲身经历。

20世纪70年代中期，法国同巴基斯坦达成了建设核燃料再处理工厂的交易，该工厂将具备钚提取能力。由于钚既可以用于民用生产，也可以用来制造原子弹，此举引发了福特政府对于核武器扩散的担忧。美国试图用高性能飞机收买巴基斯坦政府，阻止巴基斯坦同法国的交易，但遭到了巴方的拒绝。福特政府和卡特政府也都曾经尝试劝说法国取消交易，但同样被拒，理由是该工厂为民用设施，双方交易合情合理。直到1977年6月我出任卡特政府的核不扩散政策负责人，局面似乎也没有出

现任何转机。我上任后，向法国官员递交了巴基斯坦准备制造核武器的新证据。一名高级官员表示，如果证据属实，那么法国将不得不取消同巴基斯坦的交易。后来，法方履行承诺，停止了项目建设。美国的主要目标最终是如何实现的？不是靠威胁，也不是靠收买。没有胡萝卜，也没有大棒。说服与信任促成了法方的行为转变。这是我的亲身经历。它所体现的权力模式与大多数文章和外交政策书籍的观点并不相符。按照目前盛行的观点，说服并不是一种权力，因为它“本质上是一种思想或情感过程”。

2008年8月，中国和俄罗斯对各自国家实力的运用形成了鲜明对比。正如法国分析家多米尼克·莫伊西所言：“中国要用其在奥运会上获得奖牌的数量向世界展示力量，而俄罗斯要通过其军事优势显示实力。中国运用软实力，而俄罗斯运用硬实力。”

对硬实力的运用削弱了俄罗斯的合法性主张，在全球很多地区播下了恐惧与不信任的种子。欧洲邻国对其更加防备。波兰不再反对美国部署反导系统是其付出的一个直接代价。在向包括中国在内的上海合作组织其他成员国寻求对其格鲁吉亚政策的支持时，俄罗斯又再次碰壁。一年后，有分析总结指出，俄罗斯向其邻国发出的呼吁并不那么具有吸引力。“理论上来说，它应该向邻国展示有吸引力的政治和经济模式。那样，年轻人就会想要学俄语，其邻国也会愿意加入后苏联时代的联盟。”正如俄罗斯分析家阿列克谢·穆欣所总结的：“金钱买来的爱情不会持久。这就是金钱买来的爱情，它并不可靠。”

与俄罗斯相反，中国通过奥运会的成功举办提升了其软实力。2007年10月，胡锦涛主席明确提出要提高中国的软实力，举办奥运会是这一战略的重要组成部分。中国在全世界开办了几百所孔子学院，传播中华文化，加强了对外宣传，吸引外国学生到中国大学就读，并对东南亚邻国实行软外交，为加强软实力进行了重大投入。民意调查显示，中国的国际声誉得到了提高。在硬实力增长的同时提高软实力，中国正试着用

巧实力向外界传递其“和平崛起”不会打破全球力量均衡的理念。

21世纪美国的权力

2008年到2009年的大衰退令美国经济举步维艰，而中国经济却保持了增长，这让“美国衰落论”在中国学界被更加普遍地提及。有专家称，美国的力量投射已经在2006年达到了顶点。这类观点并非中国人所独有。2009年，皮尤研究中心在25个国家和地区进行的调查显示，其中13个国家和地区的大多数或多数受访者都认为，中国将取代美国成为全球头号超级大国。就连美国国家情报委员会也预测，2025年美国的主导地位将被“极大地削弱”。俄罗斯前总统梅德韦杰夫称2008年金融危机是美国全球领导力正在走向终结的标志。就连对美国持支持态度的加拿大反对派领袖迈克尔·伊格纳季耶夫也暗示，既然“美国主导全球的全盛时代已经过去”，加拿大应该把目光投向北美之外。

我们怎样才能知道他们的观点是否正确？过去20年，我一直在思考这个问题。而这本书是我探索美国权力来源与轨迹的最终成果。要知道他们的观点是否正确，我们需要更好地理解什么是权力，理解在21世纪信息技术迅速变革和全球化的背景下，权力在发生着怎样的变化。同时，我们还要避免落入某些陷阱。

首先，我们必须意识到“器官退化”这个隐喻的误导性。国家的兴衰并不像人的寿命一样可以预见。例如，18世纪末，英国失去美国殖民地后，英国作者霍勒斯·沃波尔曾哀叹英国将衰退为“像丹麦和撒丁一样无足轻重的国家”。他没能预见到，工业革命将使英国的优势地位在下个世纪进一步提升。罗马帝国的主导地位在其权力达到顶峰之后仍然延续了三个多世纪，其后来的崩溃也是野蛮部落的入侵而不是其他国家的崛起所造成的。实际上，尽管现在人们普遍预测，未来几十年，中国、印度或巴西会超越美国，但对于美国来说，更大的威胁可能是来自当代野

蛮部落和非国家行为体。此外，在不安全的信息网络空间，权力扩散可能比权力转移威胁更大。

一个更为基本的问题是：在21世纪的全球信息化时代，权力的运用将意味着什么？我们要避免落入的第二个陷阱是：将权力同国家拥有的资源混为一谈，并且仅关注国家行为体。哪些资源能够转化为权力？16世纪，西班牙通过对殖民地和黄金的控制获得了优势；17世纪，荷兰从贸易和金融活动中受益；18世纪，法国凭借人口和军队数量优势成就了大国地位；19世纪，英国依靠工业革命和强大的海军成为世界霸主。传统智慧通常认为，拥有最强军事力量的国家可以主导一切，但在信息时代，最擅长国际报道的国家（或非国家行为体）可能胜出。正如第五章所述，信息革命和全球化正在为非国家行为体提供新的权力资源。在“9·11”恐怖袭击事件中丧生的人比1941年因日本袭击珍珠港而丧生的人还要多。我们可以称之为战争的私有化。今天，我们还不清楚该如何判定权力均衡，更不清楚该如何制定成功的战略以在这个新世界中谋求生存。当前，大多数关于全球权力均衡变化的预测都建立在一个基础之上，即对不同国家国民生产总值增长的预测。这些预测忽视了本书所讨论的其他权力形式，更不用说对综合运用各种权力形式以制定成功战略的探讨了。

巧实力

巧实力是胁迫和收买的硬实力与说服和吸引的软实力的结合。软实力不能解决所有问题。尽管朝鲜前领导人金正日也看好莱坞电影，但这并不会影响朝鲜核计划的实施。20世纪90年代，软实力也没能使塔利班政权放弃支持“基地组织”。2001年，推翻塔利班政权最终还是靠的军事硬实力。为了阐明这一点，在2004年出版的《软实力：权力，从硬实力到软实力》[注]一书中，我提出了“巧实力”，即将硬实力与软实力结合为

成功的战略。几年后，理查德·阿米蒂奇和我在美国战略与国际问题研究中心共同主持由民主党和共和党两党支持的巧实力委员会。该委员会认为，近年来美国的形象和影响力有所下降，美国必须从输出恐惧向激发乐观与希望转变。这一观点并非巧实力委员会所独有，其他一些研究机构也呼吁美国运用巧实力战略。

五角大楼是美国训练最为有素、资源最为丰富的政府机构，但军事力量的作用本身也有其限度。它并不是促进民主、人权和公民社会发展的最佳手段。诚然，美国军队行动能力出色，但总是靠五角大楼来解决问题会使美国的外交政策显得过于军事化。高级军事官员们深知这一点。参谋长联席会议主席迈克·马伦上将说："国务卿希拉里和国防部部长盖茨都呼吁政府增加对软实力的关注和资金投入，对此我非常赞同。如果我们仅仅通过军队来施加美国的影响力，那这种影响力迟早会被削弱。"巧实力并非简单的"软实力2.0版"，它是将硬实力与软实力相结合，在变化的环境中形成有效战略的能力。

21世纪的真实图景

权力通常依赖于情境。在操场上最生龙活虎的孩子，回到课堂可能就成了最迟钝懒散的学生。20世纪中叶，约瑟夫·斯大林曾经轻蔑地问教皇掌握着多少军队。50年后，斯大林的苏维埃政权早已解体，而教皇仍然在位。

今天，世界权力的分布模式就像一场复杂的三维国际象棋比赛。在顶层的棋盘上，军事实力在很大程度上是单极的，美国的最高地位还将持续一段时间。但是，在中间一层的棋盘上，经济实力在十多年前就出现了多极化，美国、欧洲、日本和中国是主要的竞争者，其他一些国家的重要性也在增强。欧洲的经济规模大于美国。最底层的棋盘是政府控制范围之外的跨国关系领域，广泛的非国家行为体参与其中，既包括通

过电子银行转账的数额比很多国家预算还要多的银行家，也包括转移武器的恐怖分子，还包括威胁网络安全的黑客。流行病和气候变化等跨国新挑战也属于这一领域。在这一底层棋盘上，权力广泛分散，谈论单极化、多极化、霸权以及领导人和学者经常在演讲中提到的类似话题都是没有意义的。

21世纪两大权力转移正在进行：一是权力在不同国家间的转移；二是权力从国家行为体向非国家行为体的扩散。尽管金融危机后技术革新继续推动着全球化的发展，但这场危机将给国家行为体的世界和非国家行为体的世界带来不同的政治影响。在国家间政治领域，最重要的仍将是“亚洲的回归”。1750年，亚洲拥有全球一半以上的人口和产量。1900年，欧洲和美国工业革命后，亚洲占世界的产量份额缩小到了1/5。2050年，亚洲将逐步回归其历史地位。中国和印度力量的“崛起”可能会造成不稳定，但应对此类问题，我们有先例可以借鉴，可以从历史中了解我们的政策可能对结果造成的影响。一个世纪以前，英国成功应对了美国的崛起，世界没有爆发冲突。但是，世界应对德国力量崛起的失败却导致了两次毁灭性的世界大战。

在跨国政治领域，即三维棋盘的最底层，信息革命正极大降低着计算和通信的成本。40年前，全球即时通信虽然已经成为可能，但却价格昂贵，其使用者也仅限于政府和企业。今天，随着网吧的普及，它几乎已经成为人人都可使用的通信方式。世界政治的门槛已经降低，非国家行为体大量涌上舞台。黑客和网络罪犯给政府和企业造成了数十亿美元的损失。由禽类和航空旅客传播的流行疾病会使大量人口丧生，比两次世界大战中的死亡人数更多。气候变化也会造成巨大损失。在这一新的世界政治领域，我们的经验还不足。

21世纪，所有国家都面临着一个问题：由于权力从国家行为体向非国家行为体扩散，越来越多的问题已经超出了国家的控制范围，即使最强大的国家也不例外。尽管美国拥有强大的军事实力，但世界上越来越

多的问题已经无法通过军事手段解决。受信息革命和全球化影响，世界政治正在发生变化，美国人已经不能单凭自己的力量实现全球目标。例如，国际金融稳定对美国的繁荣至关重要，但它需要美国与其他国家合作才能保证。全球气候变化会影响美国人的生活质量，但美国无法单独解决问题。当今世界，国家间边界越来越容易被毒品、传染病和恐怖主义渗透，各国需要动员起来形成国际联盟，建立相应机制应对共同威胁与挑战。在此意义上，权力成了正和博弈。仅从超越他国实力的角度来思考问题是不够的。我们必须从实现目标的角度来思考权力，包括与他国相关的权力。在很多跨国问题上，增强他国的权力可以帮助我们实现自身目标。当今世界，网络和连通性成为相关权力的重要来源。

情境智力，即理解不断变化的环境并充分利用其变化趋势的能力，将成为一项极其重要的能力，它能够帮助领导者将权力资源转化为成功的战略。我们需要情境智力去理解，21世纪美国权力遇到的问题并不是权力的衰落，而是美国没有意识到，如果没有其他国家的帮助，即使世界上最强大的国家也无法实现其目标。这需要我们对权力本身、权力的变化以及如何构建巧实力战略有更深的理解，需要我们超越大国兴衰的经典论述。美国可能仍然是21世纪最强大的国家，但这并不意味着美国将统治世界。我们实现目标的能力将取决于巧实力。美国人不应该再问谁是全球老大的问题，也不应该总是考虑主导权，而应该开始了解，如何综合运用各种权力手段构建巧实力战略，寻求与他国相关而不仅仅是超越他国的权力。本书的目的在于对权力做出更为清晰的思考和更为广泛的讨论。

本书附有大量注释，采用了严谨的分析结构，但我试图使写作风格能够适应聪明的读者而不仅仅是学术界。在探讨美国权力的未来时，我也尽量使概念分析能同时适用于其他国家。在将权力资源转化为战略，以实现想要的结果的过程中会遇到哪些问题？帝国国际目标的过度延伸与国内资源调动能力不足之间的矛盾该如何解决？21世纪各种权力资源的变化如何？它将对战略成功的定义产生何种影响？网络时代将对美

国、中国或非国家行为体的权力产生何种影响？权力本身就是一个富有争议的概念，没有谁的解释一定正确。但因为我们无法回避对权力的探讨，我希望能够提出更清晰、更广泛的战略思考——这就是巧实力。

---

1. 《软实力：权力，从硬实力到软实力》中文版已由中信出版社于2013年5月出版。——编者注

第一部分
21世纪，我们需要什么样的权力

第一章 全球事务中的权力

“权力”作为一个被广泛使用的概念，既难以界定，又难以衡量，但这些问题并不影响它存在的意义。爱情本身也难以衡量，但即使我们无法说“我爱你的程度是爱其他东西的3.6倍”，也很少有人会否认爱情的重要性。就像经历爱情一样，我们每个人都在日常生活中感受着权力。尽管我们无法精确衡量它的影响，但其影响却真实存在。有时，分析家们会因为权力的概念太过模糊且不确切而想要放弃它，但事实证明，它是很难被替代的。

伟大的英国哲学家伯特兰·罗素曾经把社会科学中的“权力”比作物理学中的核心概念“能量”，但这种比较具有误导性。物理学家能够相当精确地测量各种无生命物体的力与能量关系，而权力描述的则是会随着环境改变而变化的短暂的人际关系。也有人认为政治学中的权力相当于经济学中的货币，这种比喻同样也具有误导性。货币是一种流动的可替代资源，我们可以用它购买大量不同种类的商品。而在一种关系或情境中能够产生权力的资源在另外一种关系或情境中可能就会失去作用。你可以用货币买房子、买蔬菜，或是进行网络购物，而军事实力作为最重要的国际权力来源之一，虽然可以在坦克战中发挥作用，但在网络空间就没有了用武之地。

多年来，很多分析家曾尝试用方程式量化国际事务中的权力。例如曾任美国中央情报局高级官员的雷·克莱因。冷战期间，他的职责是向政治领导人提供关于美苏力量平衡的信息，其观点会影响到高风险、高投入的政治决策。1977年，他公布了自己用来估算国家实力的方程式。

综合国力=（人口+领土+经济实力+军事实力）×（战略+意志）

克莱因利用该方程式计算得出结论，苏联的实力是美国的两倍。当然，现在我们都知道，根据这一方程式预测的结果并不准确。十几年后，苏联就解体了，专家们开始称美国为单极世界唯一的超级大国。

后来，又有学者提出新的实力指标，包括一国的资源（技术、企业、人力资源、资本资源、物质资源）和国家绩效（外部约束、基础设施、意图），以及两者如何决定国家的军事实力与战斗能力。这一方程式让我们了解了相对军事实力，但并没有说明所有相关的实力类型。尽管有效的军事力量仍然是国际事务中的关键权力资源之一，但正如下一章将要分析的，当今世界已经不再像19世纪的欧洲一样毫无约束，那时能够在战争中获胜的国家即可被历史学家称为大国。

军事实力与战斗能力并不能帮助我们预知结果，比如在金融领域或气候变化问题上，它们也不能帮助我们理解非国家行为体的实力。论军事实力，基地组织在美国这个巨人面前就像是一个小矮人。但恐怖分子的影响力主要依赖于其行动的巨大冲击力以及由此引发的过度反应，而不是其武装力量的规模。从这个意义上说，恐怖主义就像是柔术，在比赛中，弱势一方可以借助强势一方的力量形成反作用力。传统的军事力量指标没有考虑到这种相互作用。

正如诺贝尔经济学奖得主托马斯·谢林所指出的，在某些谈判中，自身的弱点与来自合作伙伴即将崩溃的威胁可能成为讨价还价的资本。欠债1 000美元的债务人即使破产也不会造成多大影响，但如果欠债10亿美元的债务人破产，情况就不一样了。此时，巨额债务可能成为债务人讨价还价的重要砝码。2008年金融危机中，很多“太大而不能破产”的企业的命运就是证明。朝鲜的金正日“可能是这个世界上唯一能够让中国政府感到无力的领导人……外交官们说他在利用中国人的担忧。他提出，如果中国不向经济濒临崩溃的朝鲜提供援助，大量朝鲜难民将涌入中国，并可能引发骚乱”。

任何单一指标都无法衡量实力，因为实力取决于人际关系，而人际

关系会因为情境的不同而发生变化。我们可以用货币来衡量不同市场的购买力，但却无法找到能够概括所有关系与情境的价值标准，并通过它计算出没有争议的综合国力。

与美国为邻就像睡在大象身边

与很多基本概念一样，权力的定义也充满争议。没有哪种定义能得到所有人的认同，人们对其定义的选择反映了他们的关注与价值观。有些人将权力定义为引起或阻挡变化的能力。还有些人认为权力是得到自己想要的结果的能力。这一广义定义同时包含了对自然的权力与对人的权力。为了从行动与政策的角度来理解权力，我最先寻求的是字典的帮助。按照字典定义，“权力是行动的能力，是在社会情境中影响他人以得到自己想要的结果的能力”。有些人将这种能力称为影响力，并对权力与影响力进行了区分。但这种区分令人费解，因为按照字典解释，这两个词是可以相互替换的。

很多因素影响着我们得到自己想要的结果的能力。我们生活在一个既定的社会力量网之中，有些力量是有形的，有些力量是间接的或可称为“结构性”的。我们往往根据自己的兴趣有选择地识别并关注其中一些约束和力量。例如，政治学家彼得·J·卡赞斯坦在其对文明的研究中指出，文明的力量与文明社会中的力量不同。文明社会中的行为体掌握着硬实力与软实力。社会力量在行为层面下运作，塑造潜在社会结构、知识体系和总体环境。尽管这些结构性社会力量是重要的，出于政策目的，我们仍然想要了解行为体或代理人能够在既定环境中采取哪些行动。文明与社会都不是永恒不变的，有效的领导者能够设法塑造更广泛的社会力量，并取得不同程度的成功。正如著名德国理论家马克斯·韦伯所说，我们想要了解某一社会关系中某一行为体能够实现自身意志的可能性。

即使主要关注特定的代理人或行为体，我们也不能在不明确“做什么的权力”的情况下就说某一行为体“拥有权力”。我们必须明确“谁”参与到了权力关系中（权力的范围）以及讨论的话题“是什么”（权力的范畴）。例如，教皇对一些基督徒拥有权力，但对另外一些基督徒（如新教徒）就没有权力。即使是对天主教徒，尽管教皇可能希望影响他们所有人的伦理抉择，但在某些问题上（如节育或非教派内婚姻），一些信众还是会拒绝受其影响。因此，在说教皇拥有权力时，我们需要明确教皇与个体教徒之间的关系情境（范围和范畴）。

精神变态者可能有力量随意杀死一些陌生人，但却没有力量说服他们。一些会影响他人并能实现行为者想要的结果的行为可能是毁灭性的，并不取决于受害者怎么想。例如，波尔布特杀害了数百万柬埔寨人。有人说他对武力的使用不是权力，因为权力是一种双向关系。但权力是否是一种双向关系取决于情境与动机。如果行为者的动机是单纯的施虐或制造恐怖，那其对武力的使用就符合字典中权力的定义，即“影响他人以得到自己想要的结果的能力”。然而，大多数权力关系都在很大程度上依赖于受害者的想法。如果独裁者想要通过杀戮来惩罚持异见者，认为这样是在使用权力，而持异见者却把死亡看作为自己的事业而献身，那么独裁者就想错了；但如果独裁者仅仅想要让持异见者在肉体上被毁灭，持异见者的想法就无关紧要了。

行为常常会在无意中产生重大影响，但从政策角度来看，我们关心的是行为者得到自己想要的结果的能力。如果一名北约士兵在阿富汗用流弹杀死了一名儿童，那他的力量是摧毁的力量而不是实现自己想要的结果的力量。一次杀死了一名反叛分子和很多平民的空袭可以显示摧毁的力量，但却可能对平叛政策的实施产生消极影响。拥有较大经济规模的国家可能在无意中就会给小国带来意外的伤害（或财富）。同样，如果影响是在无意间造成的，那么它所体现的权力是伤害（或帮助）的权力，而不是实现行为者想要的结果的权力。加拿大人常常抱怨，与美国为邻就像睡在大象身边。在他们看来，意图并不重要，只要大象一翻

身，他们就会受到伤害。但从政策角度来看，要得到想要的结果，意图是重要的。政策导向的权力取决于特定的情境：谁得到了什么，如何得到的，什么时间在什么地方得到的。

普通人和讲求实际的政治家通常认为这些行为与动机问题太复杂且深不可测。行为定义根据结果判断权力，但决策者需要在行动前对未来进行预测以指导行动。因此，他们经常简单地把权力定义为能产生结果的资源。按照这种定义，如果一国拥有较多的人口、较大面积的领土、较多的自然资源、较强的经济和军事实力，且社会较稳定，那么它就是一个强国。这种定义的好处在于，它能够使权力具体化，可衡量，可预测，从而为行动提供指导。以此定义的权力就像是打扑克时握有一手好牌，但这种定义有很大的问题。当人们把权力等同于能够产生结果的资源时，他们常常会遇到困惑，那些拥有最多权力资源的国家并不总是能得到它们想要的结果。

这并非要否认权力资源的重要性。权力是通过有形或无形的资源来表达的，因为人们会关注资源。如果你打扑克时展示了自己的一手好牌，其他人有可能会自动认输，但能够帮助你在一场比赛中获胜的资源在另外一场比赛中可能起不到任何作用。用扑克牌的一手好牌打桥牌也有可能赢不了。即使是打扑克牌，如果你空有一手好牌而不知道该怎么出牌，或者有人从中使诈，你可能还是会输。权力转化——将权力资源转化为行为结果——是一个关键的中间变量。拥有权力资源并不能保证你能得到自己想要的结果。例如，美国的权力资源远在越南之上，但还是输掉了越南战争。将资源转化为现实的权力，获得想要的结果，需要精心设计的战略和灵巧的领导力——我所说的巧实力。然而在现实世界中，战略总是不当，领导人也频繁误判。

尽管如此，以资源来定义权力仍然是决策者觉得有用的捷径。一般而言，拥有较多权力资源的国家更可能影响权力资源较少的国家，其对最佳战略的依赖性也比后者小。较小的国家有时也能因为选择较小的战

争或有选择性地关注一些问题而得到自己想要的结果。平均而言，在直接冲突中，我们是不会指望芬兰战胜俄罗斯的。

不管打什么牌，我们第一步都应该先摸清好牌在谁手里，这个人握有多少筹码。而对于决策者来说，同样重要的第一步是要利用情境智力来了解自己正在参与的较量。在某一特定情境中，哪些资源能够提供最佳的权力行为基础？工业时代到来之前，石油并不是重要的权力资源，铀也是因为核时代的开启才变得重要。按照国际事务的古典现实主义观点，战争是国际政治的终极较量。当所有牌都被摊在桌面上，关于相对权力的种种预测就会被证实或证伪。但几个世纪以来，随着技术的不断发展，战争力量的来源也常常发生变化。而且，21世纪越来越多的问题最终将不再靠战争来解决。

因此，很多分析家认为，根据“国家权力要素”来定义权力具有误导性，20世纪后半叶开始主导社会科学分析的行为或关系分析法是一种更好的方法。严格说来，这些怀疑论者是正确的。权力资源只是构成权力关系基础的有形和无形的原料与手段，各种权力资源结合在一起是否能产生想要的结果取决于情境中的行为。手段不是权力关系。一辆车的马力和可行驶里程，并不能告诉我们它是否能把我们带到想到达的目的地。

实际上，两种定义的权力在全球事务的权力讨论中都有涉及。我们日常用到的很多词汇，如“军事实力”和“经济实力”，都是资源与行为的综合体。因此，我们必须明确我们所说的权力是行为权力还是资源权力，并且必须意识到两者之间的关系并不完美。例如，人们在谈及中国或印度的崛起时，关注的往往是庞大的人口规模以及经济或军事资源的增长。然而，这些资源所暗含的能力是否真的能转化为想要的结果，还要依赖于情境以及国家将资源转化为能够产生想要的结果的战略的能力。图1–1总结了这些不同的定义，并且显示了更为谨慎的关系性权力定义，该定义认为权力是改变他人的行为以产生自己想要的结果的能

力。

这也是人们在说“权力并不一定能形成影响力”时所指的权力。

最终，由于我们关心的是结果而非资源，我们必须更多地关注情境与战略。权力转化战略是一个没有得到足够关注的关键变量。战略将手段与目的联系在一起，而能够成功地在不同情境下结合硬实力资源与软实力资源的战略是巧实力的关键。

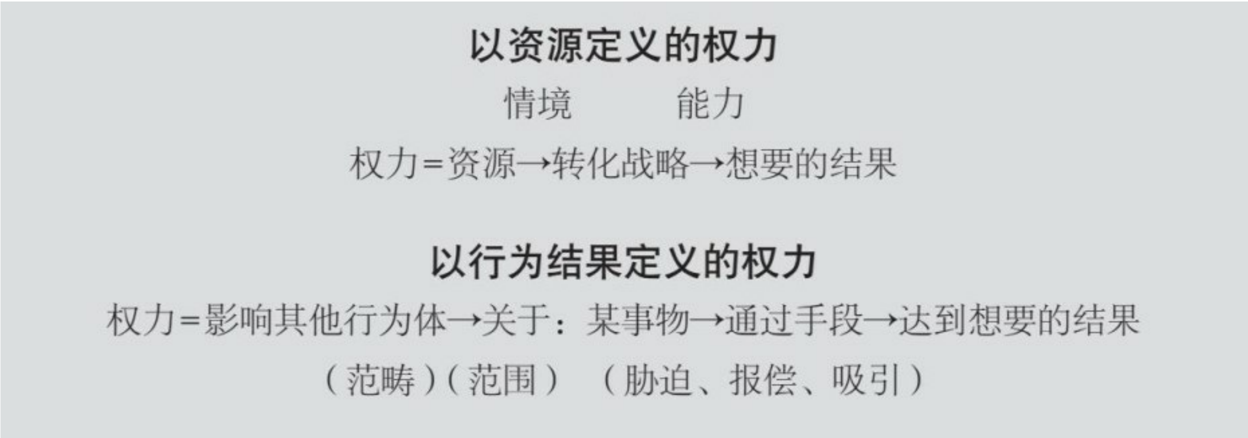


图1–1 以资源定义的权力与以行为结果定义的权力

该用胡萝卜，还是大棒

区分了资源性权力与关系性权力之后，我们还应该区分关系性权力的三个方面：命令变化、控制日程与确定偏好。这三个方面常常被混在一起。例如，近期一本外交政策专著将权力定义为“让个人或团体做他们不想做的事情”。这种狭义的权力定义会导致错误。

命令他人改变行为，违背其最初的行为偏好，是关系性权力的一个重要方面，但并不是唯一的一个方面。另外一个方面是影响他人的偏好，使其偏好与自己的偏好相同，不需要命令即可改变其行为。美国前总统艾森豪威尔将军曾经将此称为“让人不是出于你的命令去做一件事，而是本能地想为你做这件事”。这种同化式权力与命令式权力对比

鲜明，并为其提供了补充。认为权力就是命令他人做出改变的观点是错误的。你可以通过塑造他人的偏好来影响其行为，而不是在事态变得严重时才依赖胡萝卜和大棒去改变其行为，得到自己想要的结果。有时候，我们不需要强迫他人就可以得到自己想要的结果。如果忽视了这个方面而狭义地定义权力，就会导致拙劣的外交政策。

20世纪50年代，耶鲁大学政治学家罗伯特·达尔在对纽黑文市进行研究时定义了权力的第一个方面或“表面”。尽管只涵盖了部分权力行为，但该定义直至今天仍然被广泛使用。它关注的是让他人违背其最初偏好和战略而行事的能力。要衡量或判断权力，你必须了解他人或其他国家最初偏好的强烈程度以及你的努力使对方做出了多大程度的改变。当对方似乎有一定的选择权时，胁迫会体现得很明显。如果有人拿枪指着你问“要钱还是要命”，你可以做出选择，但你的选择余地很小，并且与你最初的偏好并不一致（除非你本来就想自杀或殉道）。1938年德国入侵捷克斯洛伐克，1968年苏军进入布拉格，两次都不是捷克斯洛伐克最初想要的结果。

经济措施就更复杂了。负性制裁（剥夺经济利益）是能够明显感觉到的威胁。而当你可以因为做自己最初不想做的事而得到报偿或经济好处的时候，对方提供的诱惑就比较有吸引力了。但是，当对方给出明示或暗示，威胁要取消报偿时，报偿就变成了负性制裁。年终奖是一种奖励，但其取消会让人觉得是一种惩罚。并且，在不平等的谈判中，弱势一方是没有什么选择权的。例如，当一个身家百万的大地主把少得可怜的钱摆在一个饥饿的农民面前，让他“拿不拿随便”的时候，农民实际上没什么选择。重要的一点在于，有人有能力让其他人违背其最初偏好与战略行事，并且双方都能够感受到权力。

20世纪60年代，就在达尔提出其被广泛接受的权力定义后不久，政治学家彼得·巴克拉克和莫顿·巴拉茨指出，达尔的定义遗漏了“权力的第二个层面”，忽视了框架构建与议程设置。如果能够利用观念与制度拟

定行动议程，让其他人的偏好看起来无关紧要或不合理，那就可能永远都不需要向他人施加压力了。换言之，通过影响他人对合法性与可行性的预期来塑造其偏好是可能的。议程构建关注的是将某些议题排除在谈判桌以外的能力，或者，用福尔摩斯的话来说，就是让狗吠不出来。

强有力的行为体能够确保将影响力较弱的行为体上不了谈判桌，或者，即使后来者上了谈判桌，先来者也早已制定好了游戏规则。国际金融政策就具有这个特点，至少在2008年金融危机前是如此。2008年金融危机后，二十国集团成为八国集团的补充。受到这一层面权力影响的行为体并不一定能意识到权力的作用。如果它们接受制度的合法性或构建议程的社会话语，那它们可能就不会感受到权力的第二个层面对其造成的过度束缚。但如果是通过威胁或许诺提供报偿来限制行为体的行动议程，就又回到了权力的第一个层面。行为体对议程合法性的默许使第二个层面的权力成为同化式权力，且部分构成软实力——权力使用者通过议程构建、说服和积极吸引等同化手段，得到自己想要的结果的能力。

20世纪70年代，社会学家史蒂文·卢克斯指出，思想和信念同样有助于塑造他人的最初偏好。按照达尔对权力的定义，我可以让你做你本来不想做的事情，从而对你运用权力；换言之，我可以改变你的处境，从而使你改变战略偏好。但我同样可以通过决定你的需要来对你运用权力。我可以塑造你的基本或最初偏好，而不仅仅改变你的处境，从而使你为了实现自己的偏好而改变战略。

达尔的定义同样遗漏了权力的这一层面。一个十几岁的男孩可能会精心挑选一件时尚的衬衫，穿到学校去吸引一个女孩子，但他可能不知道，那件衬衫之所以显得时尚，是因为国内零售商最近为其做了大量广告。男孩自己的偏好和其他青少年的偏好都被一个看不见的行为体所塑造，这个行为体塑造着偏好的结构。如果你能够让自己想要的结果也成为他人想要的结果，那你就不需要推翻对方最初的偏好了。卢克斯将此称为“权力的第三个层面”。

在确定人们选择偏好的自由度时，我们会遇到一些关于自愿选择的关键问题。在外界看来，并非所有的软实力都显得很软。在一些极端情况下，我们很难断定偏好是否是自愿形成。斯德哥尔摩综合征就是一个例子。遭到绑架的受害者在经历了创伤性应激后，开始对绑架者产生认同。绑架者有时会试图给被绑架者“洗脑”，有时会试着通过友好的举动把被绑架者争取到自己一边。但在某些情况下，他人的兴趣偏好很难断定。阿富汗妇女穿长袍是否是受到了压迫？在民主的法国，妇女戴面纱又算不算受压迫呢？有时，我们很难仅凭表象判断出选择的自由度。像希特勒那样的独裁者会试图营造出一种无敌的氛围，以吸引追随者，东南欧一些国家的领导人会屈从于这种氛围。当力量的运用产生吸引他人的敬畏感，这种力量就成了同化式权力的间接来源。但如果力量的运用就是直接的胁迫，权力就还是停留在第一个层面。

一些理论家将权力的这三个层面分别称为公开层面、隐藏层面和无形层面，这种划分反映了权力的运用对象发现自己受到权力影响的难度。隐藏层面和无形层面体现了结构性权力。结构是组成整体的各部分的安排。人类置身于复杂的文化、社会关系和权力结构之中，受其影响与约束。一个人的行动领域“受到与其没有互动或交流的行为体的限制，受到发生在遥远时空范围的行为的限制，受到并非以自己为明确目标的行为的限制”。有些权力的运用反映了特定行为体的国际决策，而有些权力的运用则是无意识的因果关系与更大的社会力量的结果。

表1–1 关系性权力的三个方面

A通过威胁或报偿改变B的行为，使其违背最初的偏好与战略。B对此有所了解，并能感受到A的权力影响

A控制行动议程，限制B的战略选择。B对此不一定有所了解，也不一定能意识到A的权力

A帮助创建和塑造B的基本信念、认知与偏好。B不大可能对此或对A的权力影响有意识

例如，为什么大量汽车充斥着城市的道路？这在某种程度上反映了消费者的个人选择，但这些消费者的偏好是由广告、制造商的决策、税收鼓励、公共交通政策、筑路补贴和城市规划等社会历史因素所塑造的。很多有形或无形的行为体过去在这些问题上做出的不同选择，给今天的城市居民留下的是有限的选择空间。

据称，1993年，克林顿的政治顾问詹姆斯·卡维尔曾经开玩笑说，希望自己来世能够成为债券市场，因为那样他就可以拥有真正的权力。我们所谈到的市场的权力，就是一种结构性权力。一个种植小麦的农民想要赚更多的钱来给上大学的女儿交学费，所以决定多种小麦。但是如果其他农民也和他一样增加小麦种植量（在市场需求不变的情况下），在市场力量的作用下，他的收入会随着小麦价格的下跌而下降，从而影响到他女儿的教育前景。在完善的市场环境中，个人没有定价权。但无数看不见的个人独立做出的决定合在一起就形成了市场的供求关系，从而决定了价格。这也是贫穷国家生产的商品经常遭遇大幅贸易价格变动的原因。但如果个人能够将卖方垄断要素（单一销售商）或买方垄断要素（单一购买者）引入市场，从而改变市场结构，那么他就可以通过广告宣传、创造品牌忠诚度、选择专门销售地点等途径将自己的产品与其他产品区分开，从而获得一定的定价权。石油生产国则可以成立像石油输出国组织那样的联合体。

不同分析家从不同学科视角出发，分析了复杂的因果关系模型，区分了个体选择与较大的结构。例如，与政治学家相比，社会学家对具体行为及结果的关注较少。与权力的第一个层面一样，只关注单独行为体的分析家显然无法充分理解并描述权力关系。但是，与权力的第二和第三个层面一样，那些只关注广泛社会力量和长远历史前景的分析家对个体选择与意图的关注太少，而个体选择与意图在政策中至关重要。一些批评家认为我对权力的定义过于“以行为体为中心”，但我对权力的定义即使没有涵盖结构的所有方面，也对结构性力量有所考虑。

一些分析家认为，区分权力的三个方面是没有价值的概念抽象化，所有权力最终都可以归结为第一个层面的权力。然而，如果采纳这种观点，我们对行为的理解就会受到限制，从而限制政策制定者制定的用以实现目标的战略。命令式权力（第一个层面的权力）是很容易被察觉和了解的。它是硬实力的基础，是通过威胁与报偿得到想要的结果的能力。第二和第三个层面的同化式权力比命令式权力更微妙，也因此更不容易被察觉。同化式权力可以促进软实力的形成，软实力是通过议程设置、说服和吸引等同化手段得到想要的结果的能力。政策制定者常常只关注硬性的命令式权力，强迫他人违背最初的偏好行事，而忽视源自偏好形成的软实力。但当同化手段可行时，政策制定者既可以节省胡萝卜，也可以节省大棒。

在全球政治中，国家行为体寻求的一些目标更容易受到权力的第二和第三而不是第一个层面的影响。美国国际政治学者阿诺德·沃尔弗斯曾经对持有目标和环境目标进行了区分，持有目标是具体且通常有形的目标，环境目标是结构性且无形的目标。例如，获取资源、获得驻军权力或达成贸易协定都是持有目标，而促进开放的贸易体系、自由市场、民主和人权则属于环境目标。用我们前面使用的术语来理解，我们可以认为国家拥有具体目标和整体或结构性目标。只关注命令式权力和权力的第一个层面会在如何促进目标实现的问题上对我们产生误导。例如，要促进民主，单凭军事手段不如将军事手段与软实力手段相结合更有

效，伊拉克战争已经证明了这一点。吸引和说服的软实力同时具有动因性和结构性。例如，一国可以通过公共外交等行为吸引其他国家，但它同时也可以通过自身示范的结构性效应或“山巅之城”效应达到同样的目的。

不能将权力的三个层面全部归结为第一个层面的另一个原因是，这样做会减少对网络的关注，而网络是21世纪一种重要的结构性权力。信息时代，网络的重要性日益提高，行为体在社交网络中的位置可以成为重要的权力资源。例如，在轴辐式网络中，中心轴的位置可以成为权力的来源。如果你与其他朋友的沟通要通过我来完成，那么我就获得了权力。如果社交网络中的边缘节点之间并不直接相连，他们之间的沟通要通过中心点来完成，这种依赖性就会塑造他们的议程。比如，很多前法属非洲殖民地国家在独立后，仍然要通过法国来进行彼此之间的沟通，这就增强了法国塑造它们的议程的权力。

理论家们指出，在其他更复杂的网络中，阻止网络某些部分直接沟通的结构性空缺具有重要作用。能够弥补或利用这些结构性空缺的行为体可以控制其他行为体之间的交流，从而将位置转化为权力资源。此外，网络的广泛性也与权力相关。广泛的网络纽带即使是微弱的，也有助于行为体对新的创新性信息的获取与传播。这些纽带可以以合作的方式成功地将不同群体联系在一起，从而增强一国获得与他国相关而不是超越他国的权力的能力。经济学家肯尼思·博尔丁将创建信任网络，使不同群体为了实现共同目标而合作的能力称为“整合力量”。心理学家则指出：“多年研究表明，在权力的获取与运用上，与武力、欺骗或恐怖手段相比，共鸣和社交智力更重要。”

政治理论家汉娜·阿伦特曾经说过：“人的力量会在集体行动中迅速增强。”同样，一国可以通过参与及与其他国家共同行动，而不仅仅是与其他国家作对，来掌握全球权力。普林斯顿大学政治学家约翰·伊肯伯里认为，“二战”后美国的权力依赖于制度网络。这个网络约束了美

国，但对其他国家却是开放的，由此增强了美国与其他国家共同行动的力量。这是我们评估当前国际体系下国家权力的重要一点，也是我们评估21世纪中美两国权力未来的一个重要方面。例如，从权力的第三个层面来看，如果美国能够参与到更多的沟通网络中，那它塑造偏好的机会就会大大增加。

政策制定者在制定政策时，应该首先考虑第二和第三个层面的权力，即争取通过偏好形成和议程设定来塑造环境，而不是一开始就试图运用第一个层面的命令式权力。简言之，那些坚持将第二个层面和第三个层面的权力归结为第一个层面权力的人会遗漏21世纪日益重要的权力层面。

“美军进入伊拉克”与“美军入侵伊拉克”有什么不同

在美国，关注权力第一个层面的倾向在一定程度上反映了美国的政治文化与制度。没有哪个政治家想要显得“软弱”，而国会也总是倾向于增加国防部而不是国务院的预算。流行的国际政治理论强化了这种偏向。几个世纪以来，“现实主义”一直是理解国际事务的传统主导框架，其起源可以追溯到伟大的思想家修昔底德和马基雅维利的时代。现实主义认为，在世界政治的无政府状态下，不存在比主权国家权威更高的国际政府，主权国家必须依靠自身策略来维护独立，当事态变得严重时，武力的使用是最后的手段。现实主义的世界是主权国家的世界，主权国家要保卫自身安全，军事力量是其最终的手段。因此，很多世纪以来，战争一直是国际事务中一个不变的层面。现实主义者内部也有分歧，但他们往往都认为，全球政治是权力政治。在这一点上，他们的观点是正确的。但有些现实主义者对权力的设想过于狭隘，从而限制了他们的理解。务实的现实主义者会考虑到权力资源的各个方面，包括思想、说服和吸引。过去很多古典现实主义者对软实力作用的理解比一些当代现实主义者还要深刻。

现实主义为我们了解国际关系的某些方面提供了很好的切入点。但正如我们所看到的，国家已经不再是全球事务中唯一重要的行为体；安全不是国家寻求的唯一重要结果，武力既不是国家实现目标的唯一手段，也不总是最佳手段。事实上，复杂的相互依赖是美国、加拿大、欧洲、澳大利亚和日本等先进的后工业国家间关系的典型形态。共同民主、自由主义文化和跨国联系的深层网络意味着无政府状态的影响与现实主义的预测明显不同。在这样的状态下，巧实力战略更多地融合了权力的第二和第三个层面。

软实力并不只是在先进国家间的关系中发挥重要作用。信息时代，沟通战略变得更加重要，塑造结果的不仅是战场上的胜负，还有新闻报道的较量。例如，在反恐战争中，通过新闻报道打动主流公众并防止其被激进分子所利用是极为重要的。在平叛战斗中，军事力量的运用必须辅以软实力手段，以赢得多数人心（塑造偏好）。

巧实力战略必须包含信息和沟通要素。国家为了获得规则制定权而展开争夺，议题制定越来越重要。例如，1991年第一次海湾战争期间，CNN（美国有线电视新闻网）和BBC（英国广播公司）是议题的制定者，但在2003年的伊拉克战争中，半岛电视台在报道议题塑造上发挥了重要作用。议题塑造不仅仅是宣传。美军在2003年3月的行动既可以被描述为“美军进入伊拉克”，也可以被描述为“美军入侵伊拉克”。这两种描述都是真实的，但它们对于偏好的塑造有着不同的影响。同样，关于国际制度的制定，由少数特邀国家组成的八国集团设定的议程与由平等的受邀者组成的二十国集团设定的议程是不同的。这只是表明权力的第二和第三个层面在信息时代的全球政治中越来越重要的一些例子。

甜美的微笑要用对地方

一些批评家抱怨说，普遍流行的软实力定义已经变得含糊不清，因

为它现在已经扩展到“将胡萝卜和大棒的经济手段，甚至军事实力都包括进来……软实力现在似乎意味着一切”。但这些批评家错了，因为他们混淆了一国寻求想要的结果的行为与用以产生这些行为的资源。很多类型的资源都有助于软实力的形成，但这并不意味着任何行为都是软实力。武力和报偿的使用，以及以它们为基础的某些议程设置，都是硬实力。行为目标认可的议程设置、积极吸引和说服属于软实力行为范畴。硬实力是推力，软实力是拉力。全面定义的软实力是通过议程构建、说服和积极吸引等同化手段影响他人，从而得到偏好结果的能力。

下图是对权力行为范畴的说明。

硬 命令→胁迫 威胁 报偿 制裁 设定议程 说服 吸引←同化 软

总体而言，与硬实力相关的资源包括武力和金钱等有形资源，与软实力相关的资源常常包括制度、思想、价值、文化和政策合法性认知等无形要素，但两者之间的关系并不绝对。爱国主义、士气和合法性强有力地影响着军队的战斗力。威胁使用武力虽然是硬实力，但却是无形的。

如果我们记得权力资源与权力行为的区别，就能够理解在某些情境下，由于权力资源的运用方式不同，通常与硬实力行为相关的资源也可以产生软实力行为。例如，行为体可以运用命令式权力创建制度，而制度未来又能为行为体提供软实力资源。同样，同化行为可以促成军事联盟或经济援助，从而形成硬实力资源。在不同的运用方式下，军队等有形的硬实力资源既可以产生命令式行为（通过赢得战争），也可以产生同化式行为（通过吸引）。由于吸引取决于行为对象的思想认知，因此，既定资源最终产生的到底是硬实力行为还是软实力行为，行为对象的认知发挥着重要作用。

例如，海军既可以赢得战争（硬实力），也可以赢得思想和人心（软实力），这取决于海军力量的运用场合与对象。2004年东亚海啸后，美国海军向印度尼西亚提供的救援极大地增强了美国对印尼人的吸引力。美国海军2007年海洋战略中不仅提到了作战，还提到“要运用海上力量在国家间建立信任与信赖”。同样，像中国这样成功的经济表现既可以产生制裁和限制市场准入的硬实力，也可以产生吸引和仿效成功样板的软实力。

一些分析家将软实力误解为文化的同义词，从而低估了其重要性。例如，历史学家尼尔·弗格森将软实力描述为“诸如文化和商品的非传统力量”，仅因为“它是软的”而对它不屑一顾。诚然，人们吃麦当劳或穿印有迈克尔·杰克逊头像的衬衫并不能自动表明美国的软实力。敌对民兵力量可以在穿着耐克、喝着可口可乐的同时与美国人作战或犯下残暴罪行。但是，这些分析家的批评混淆了产生行为的资源与行为本身。权力资源的拥有能否真正产生有利的行为取决于情境及行为体将资源转化为行为结果的能力。人们吃寿司、买卖神奇宝贝战斗卡或像波士顿红袜队一样雇用日本投球手，并不一定就能增强日本的实力。这并不是软实力资源所独有的特点。实力占优的坦克部队也许能帮助一国在沙漠战中获胜，但在沼泽战中就不一样了。同样，甜美的微笑也许能成为一种软实力资源，如果每次见面时我都对你微笑，你可能就更愿意为我做些什么，但如果我在你母亲的葬礼上微笑，不仅不能形成软实力，反而会破坏它。

为什么说反恐战争的真正较量在新闻编辑室里

正如前言中所说，2004年，为了反驳“单凭软实力就可以形成有效外交政策”的错误认知，我提出了“巧实力”概念，将其定义为将硬实力资源与软实力资源结合为有效战略的能力。与软实力不同，巧实力是一个可评估的描述性概念。从规范的角度来看，软实力可以是好的，也可

以是坏的，这取决于其运用方式。巧实力的定义本身就包含了评价指标。那些认为“可以被称为软实力2.0版的巧实力已经在美国对外政策词典中取代了软实力1.0版”的批评家是错误的。更为准确的批评是，由于巧实力概念（与软实力概念不同）包含有规范层面，它更适合做口号，尽管情况并非一定如此。

所有国家（和非国家行为体）都可以获得巧实力，它并不是美国的专利。例如，我们将在第七章中看到，很多小国家已经制定出了巧实力战略。只有500万人口的挪威通过使其维和与发展援助政策合法化，在作为积极有效的北约成员国的同时，增强了自身的吸引力。人口数量与挪威形成鲜明对比的中国，在经济与军事实力资源增强的同时，为使其硬实力在周边邻国眼中的威胁性减弱，已经有意识地决定进行软实力资源投资，从而制定巧实力战略。

巧实力是权力转化问题的核心。我们前面已经看到，一些国家和行为体可能在权力资源上占有优势，但却不能十分有效地将全部权力资源转化为能够产生想要的结果的战略。一些人认为，18世纪低效的政府结构使美国权力转化能力低下。其他人则响应说，美国的力量主要是在政府之外，通过这个国家开放的经济和公民社会所形成的。或许当一个国家的权力资源有盈余，可以承担因为错误而付出的代价时，权力转化就会容易一些。但是，制定巧实力战略及有效的权力转化战略的第一步，是要全面理解权力资源，意识到在不同情境下有效结合各种权力资源会遇到的问题。

硬实力与软实力有时相互加强，有时又相互削弱。要区别两者在不同情况下的互动，良好的情境智力至关重要。但是，如果我们思考信息活动时误解了软实力的实质，那我们就错了。如果我们不得不在军事实力和全球政治中的软实力之间做出选择，我们会选择军事实力。但是，巧实力表明，最好两者都要。“军方要认识到，就军事力量的运用而言，掌握软实力更具有挑战性，特别是在军事力量的运用显得没有吸引

力的时候。”如果软实力杠杆的作用方向不一致，军方通常是很难单凭自己的力量创造有利环境的。

2006年年初，美国国防部部长拉姆斯菲尔德在谈到布什政府的全球反恐战争时说：“在这场战争中，一些最关键的较量可能既不在阿富汗的深山里，也不在伊拉克的街道上，而是在纽约、伦敦、开罗和其他地方的新闻编辑室里。”对此，《经济学人》杂志的评论是：“不久以前，他还简单地把对‘软实力’的关注看作软弱的表现，认为它是‘老欧洲’对恐怖主义的绥靖政策的一部分。”现在他意识到了赢得思想与人心的重要性，但其“演讲相当大的一部分还是关注于美国如何才能通过更娴熟的公关打赢宣传战”。不幸的是，拉姆斯菲尔德忘记了广告业的头条法则：如果你没有好的产品，即使是最佳的广告宣传也没有用。他同样也忘记了，布什政府笨拙的权力转化战略同时浪费着美国的硬实力和软实力资源。制定更有效的巧实力战略，要从更全面地理解权力的类型及其运用开始。

第二章 21世纪的军事实力

大多数人在谈到或写到军事实力时，都倾向于以构成战斗和战斗威胁等硬实力行为基础的资源为视角，如士兵、坦克、飞机、舰船等。最终，当事态变得严重时，军事资源还是最重要的。拿破仑曾经说过这样的名言："上帝是站在军事上的强者一边的。"

但我们需要对军事实力有更严密的审视。军事资源绝不仅局限于枪炮和军队，军事行为也不只是战斗或战斗威胁。长期以来，军事实力资源一直被用来向盟国提供保护，向朋友提供援助。代表朋友实施的战斗行为也可以形成软实力。正如我们在上一章中看到的，对军事资源的非胁迫性善意使用可以成为世界政治中议程制定、说服和吸引等软实力行为的重要来源。

即使是局限于战斗和战斗威胁的视角，很多人想到的也只是国家间的战争，参加战斗的是国家组织和装备起来的身着统一军装的正规军。但到目前为止，21世纪的"战争"更多的是发生在国家内部，发生在国家与非正规的战斗力量之间，而不是国家之间。当然，内战和非正规战斗力量都不是新事物，这是连传统战争法都认可的。21世纪的新情况是，非常规冲突数量上升，技术变革使人类越来越脆弱，少数非国家行为体掌握了以往所不具有的破坏性力量。技术将战争引入了新的空间维度，网络攻击成为可能。正如第五章将探讨的，敌对国家或非国家行为体不需要向一国派兵，就可以给该国造成巨大的破坏（或以此相威胁）。

战争的艺术：战斗与战争

2　500年前，修昔底德在解释雅典的将军们想要攻占米洛斯岛并杀害或奴役岛上居民的原因时说：“强者按照自己的意愿行事，弱者承受自己必须承受的。”战争和对武力的使用在人类历史中普遍存在。实际上，政治史经常被描述为战争与征服史。但是，正如《圣经·诗篇》第二章第一节所问：“外邦为什么争闹？”

一种答案是人类本性使然。人类学家描述了与人类基因组DNA序列相似性达到99%的黑猩猩在群体内部或群体间相互攻击的现象。一些古典现实主义者强调贪欲是背后动机之一。还有人强调掌握统治权的欲望。伟大的征服者，如横扫中亚平原的成吉思汗、帮助西班牙征服美洲的埃尔南·科尔特斯和弗朗西斯科·皮萨罗，可能同时具有这两种动机。但是，在组织民众进行战争或对外征服时，思想因素也发挥着作用，伊斯兰教在穆罕默德去世后一个世纪里的扩张、中世纪基督教的十字军东征，以及19世纪后的民族主义和自决权都是例证。

战争塑造了伟大的帝国和当代欧洲的国家体系，但我们不要忘记，军事资源所产生的硬性胁迫力量通常是与一定程度的软实力相伴随的，这很重要。正如哲学家大卫·休谟在18世纪所指出的，没有人可以强大到单凭一己之力就能统治所有人。暴君也需要拥有足够的软实力去吸引追随者，这样才能够大规模地使用胁迫性力量。例如，曾经在人类历史上长期存在的罗马帝国利用意识形态巩固了其军事占领，并通过向被征服的野蛮人提供成为罗马公民的机会而吸引被征服者。包括士兵在内的各种军事资源都存在一个问题，即维护成本高昂，运输成本也随着距离的增加而提高。如果当地人能够被同化，那他们将是更廉价的资源。

新技术在得到广泛传播与应用之前，可以帮助少数人战胜在人数上占优势的群体，成吉思汗时代的马镫和西班牙征服时代的枪炮都曾发挥过这样的作用。19世纪，哈里·约翰逊只率领少数军队就征服了尼亚萨兰（今天的马拉维）。在印度，不到10万名英军士兵和行政官员统治了3亿印度人。这样的成功背后，技术并不是唯一的秘诀。同样重要的还

有分化目标人群并同化其中一些人，使他们成为当地盟友的能力。与此相似，伊斯兰教的传播依靠的不仅仅是刀剑的力量，还有信仰的吸引力。今天的军事反叛乱学说也强调赢得思想与人心的重要性。要理解军事实力，我们必须意识到，仅用19世纪的“我们拥有加特林机枪而他们没有”来解释成功已经不够了。

现实主义的一个当代学派强调的不是人的本性，而是国际政治的结构。这种结构性方法强调国际政治的无政府性质以及不存在比主权国家权威更高的国际政府的事实。主权国家需要自立，而军事资源能为其提供最大的帮助。安全与生存需求是比贪欲和统治欲更重要的动机。国家间关系是一种零和博弈，自谋生计是理性行为，因为彼此之间不能相互信任。在无政府状态下，如果一个行为体解除了武装，而其他行为体没有，那该行为体是不大可能继续生存下去的。那些仁慈且容易轻信的行为体往往会随着时间的流逝而消失。它们会在无政府体系结构的动态作用下被淘汰。行为体需要通过经济发展壮大军事资源并通过结盟平衡其他行为体的力量，才能享有安全并继续生存。在这个世界上，相对实力增长比绝对实力增长更重要。

无论是从修昔底德和马基雅维利的古典现实主义思想出发，把人类的本性视为战争的动机，还是按照当代结构现实主义的理解，强调更广泛的系统力量的作用，使行为体有能力赢得战争的军事资源传统上一直被描述为全球事务中最重要的权力形式。事实上，在19世纪的大国定义中，赢得战争的能力是关键，而今天，战争仍然在继续。但正如上一章所述，19世纪以来，世界已经变得更复杂，同样，现实主义模型也不是到处适用。

英国外交官罗伯特·库珀认为，国家间关系至少有后工业化、工业化和前工业化三个不同的范畴。在先进民主国家组成的后工业化世界中，战争已经不再是国家间关系的主要手段。在这一世界中，理论家们正确地断言，要找到先进的自由民主国家之间交战的实例几乎是不可能

的。相反，这些国家陷入了复杂的相互依赖政治之中，在权力争夺中使用的是其他手段。这并不意味着先进的民主国家就不会与其他国家发生战争，也不意味着脆弱的新兴民主国家之间不会交战。按照现实主义者的预测，对于中国和印度这样的新近进入工业化时代的国家来说，战争仍然是一种潜在的手段。同样，在包括非洲和中东大部分地区在内的前工业化社会中，现实主义模型仍然适用。因此，21世纪，“军事实力是否是世界政治中最重要的权力形式”，这一问题的答案取决于情境。在世界大部分地区，答案是肯定的，但这个答案并不适用于所有类型的国家间关系，也并非适用于所有问题。

21世纪，军事力量还重要吗？

显然，今天的国家仍然在使用军事力量，但在过去的半个世纪里，军事力量的作用已经发生了变化。很多国家，特别是大国，发现与以往相比，运用军事力量来实现目标的成本越来越高。美国国家情报委员会（负责为美国总统提供预测的机构）在对未来进行预测时认为，21世纪，军事力量的效用正在下降。

原因何在？第一个原因是主要大国掌握的核武器作为军事力量的最终手段是僵硬的。尽管数量曾经达到了5万以上，但自1945年以来，核武器从来没有被应用于战争。它的应用会造成的巨大毁灭性后果与任何合理的政治目标都不相符，各国领导人不愿意使用它很正常。作为军事力量的最终手段，核武器的使用不仅是一种道德禁忌，还有引发报复行动的风险，所以实际上，对各国领导人来说，它都是代价过高而不能应用于战争的。

这并不意味着核武器在世界政治中没有作用。实际上，恐怖分子可能并不会受到道德的束缚。并且，即使很难使用核武器去强迫其他行为体，其威慑作用还是可信且重要的。它包括将威慑扩展到其他国家的能

力，例如，美国就曾经将威慑扩展到欧洲和日本盟友身上。较小的国家，如朝鲜和伊朗，会寻求利用核武器威慑美国，并提高其地区影响力和全球声望，但它们并不是世界政治的平衡者。在某些情况下，如果它们因其他行为体的触发而决定扩散核武器，那么其自身安全也可能遭到削弱，因为核武器在缺乏充分集中控制的条件下流入国际社会或落入恐怖分子手中的可能性在增大。然而，到目前为止，国家使用核武器的道德禁忌的作用已经发挥了60年。核武器在世界政治中依然重要，但并不是因为在战争中的运用而重要。

第二个原因是用常规力量统治民族主义者及被动员起来的社会人口的成本越来越高。外来占领会使原本分散的人口团结在一起。在社会交往广泛的时代，外来统治成本高昂。早在20世纪，印刷媒体和大众传播工具就已经增强了地方民众对所谓“想象的共同体”的意识与认同，国际互联网时代的到来更强化了这种趋势。19世纪，法国仅出兵34 000人就占领了阿尔及利亚，但在20世纪，60万大军也没能让其保住这块殖民地。动员起来的武装分子使用的汽车炸弹和临时爆炸装置等工具比占领军使用的武器成本低廉得多，而且自杀式炸弹袭击的发生与外国军队的占领高度相关。

第三个原因是军事力量的使用面临着内部约束。随着时间的推移，反军国主义伦理在国家内部，特别是民主国家内部日益增强，已经成为所有先进民主国家中的一种思想存在，在欧洲和日本社会的强烈程度比在美国还要高。反军国主义观点虽然不能阻止国家使用武力，但却使领导人在选择使用武力，特别是大规模长期使用武力时要面临政治上的风险。有时人们会说，民主国家不会接受军队的人员伤亡，但这种说法过于简单了。例如，1990年，美国计划出兵海湾战争时，已经预计到了1万左右的人员伤亡，但它却不愿意接受在索马里或科索沃的人员伤亡，因为美国在这些地区的国家利益卷入程度并不像在海湾地区那样深。此外，一国接受人员伤亡的意愿还受到成功前景的影响。如果在其他国家看来，一个民主国家对武力的使用是非正义或不合法的，该国的政治领

导人就可能为此付出高昂的代价。武力并没有过时，恐怖主义的非国家行为体也不像国家一样受到道德关注的束缚，但与以往相比，现在大多数国家使用武力的成本都在提高，难度也在增大。

最后一个原因是很多问题并不适合用武力手段去解决。美国和日本之间的经济关系就是一个例子。1853年，美国海军准将马修·佩里率领舰队抵达日本下田港，以炮轰为威胁要求日本开放对外贸易港口。而要解决当前的美日贸易争端，这样的方法就不那么有效了，在政治上可能也不会被接受。今天，中国已经成为主要的温室气体排放国，但是，即使这些温室气体的排放会对其他国家有害，但以炸弹或巡航导弹相威胁也是不太可能被接受的。当今世界经济全球化的范围与范畴，以及复杂的相互依存关系，都是与19世纪不同的。

武力虽然仍是国际政治中的重要手段，但却不是唯一手段。经济相互依赖、沟通、国际制度和跨国行为体有时发挥着比武力更重要的作用。军事力量作为国家手段并没有过时，阿富汗战争和伊拉克战争都是证明。在阿富汗，美军推翻了曾经为发动“9·11”恐怖袭击事件的恐怖组织提供庇护所的塔利班政权；在伊拉克，美英军队用武力推翻了萨达姆政权。但无论是在阿富汗还是在伊拉克，平定叛乱分子的反抗、维护战后和平，都是比赢得最初的战争胜利更艰巨的任务。同时，单凭军事力量是无法保护一国免受恐怖主义袭击的。“9·11”恐怖袭击事件之前，汉堡就存在基地组织的一个重要恐怖小组，但轰炸这座城市不是一种可行的选择。军事力量仍然是国际政治中的重要手段，但其成本与有效性的变化已经使今天的军事实力估算变得比以往更加复杂。

传统战争已经过时了

今天，战争和武力的作用可能下降了，但它们并没有过时。相反，武力的使用正呈现出新的形式。一些军事理论家已经对“第四代战争”进

行了论述，指出它有时“没有可定义的战场或前线”，战争中平民与军队之间的区别也可能消失。根据这种观点，第一代现代战争是法国大革命后应用线式战术进行的战争。第二代战争依赖于集结火力，在第一次世界大战中达到顶点，其口号是“炮兵征服，步兵占领”。第三代战争起源于德国人1918年为打破堑壕战僵局而发展出的战术，后来德国人又将其完善为闪电战战术，并凭借此战术在1940年攻占法国时战胜了规模更大的英法坦克部队。思想与技术共同推动着这些变革。对于今天关注敌对社会与敌方战斗的政治意愿的第四代战争来说，情况也是如此。正如一位理论家所说：“为了打败敌人，新一代战争总是比上一代战争更深入敌方领土。”尽管上述对现代战争的四代划分稍显随意与夸大，但一个重要趋势值得注意，即军事前线与民间后方之间的界限正在变得模糊。

以色列理论家马丁·范·克里费德从更长远的视角出发，指出在从1000年到1945年近千年的历史中，战争具有不断强化的突出特点。中世纪，几乎没有哪个领主能够组建起几千人的军队。18世纪，10万人规模的军队已经出现。20世纪的世界大战中，7个国家共1亿人口参加了全球各地的战斗。“各国发动了相互间的全面战争，展开了大规模的残酷军事行动，最终，4 000万~6 000万人口丧生，欧洲大部分地区成为废墟。1945年8月6日，第一颗原子弹的投掷使一切发生了永久性的改变。”尽管核武器的使用并不是战争结束的唯一原因，并且在一段时间里，核武器的影响也没有得到充分认识，但有限战争很快就取代了全面战争，朝鲜战争就是一个例子。用核武器结束了“二战”的杜鲁门决定不将其运用在朝鲜战场，艾森豪威尔尽管曾暗示可能使用核武器，但最终也没有这样做。全面战争的时代似乎已经结束。同样引人注目的是，即使是有限的国家间战争“也变得相当罕见”。根据范·克里费德的计算，在1945年后的半个世纪里，这样的战争只发生了20次。

然而，武装冲突并没有消失。有非国家行为体参与的国内战争和跨国战争已经变得比国家间战争更普遍。在1945年到2002年间发生的226次重大武装冲突中，发生在20世纪50年代的只有不到一半是国家与武装

团体的冲突，而90年代，这种形式的冲突已经成为武装冲突的主流。武装团体包括叛乱分子、恐怖分子、民兵和犯罪组织，某些时候它们之间可能会有重叠，彼此间界限模糊。例如，哥伦比亚革命武装力量游击队与该国毒品集团结成了联盟，阿富汗一些塔利班团体与跨国的基地恐怖组织联系紧密，而另外一些塔利班团体则更多是地方性组织。有些武装团体背后有国家的支持，但很多则没有。

武装团体把冲突视为长期政治与暴力非常规行动的连续体，认为自己可以通过冲突对地方人口实施胁迫性控制。很多弱国不具备有效控制本国领土的合法性或能力，武装团体可以从这一事实中获益。结果就是前驻北爱尔兰和巴尔干地区英军指挥官鲁珀特·史密斯将军所称的“人民中间的战争”。胜负很少取决于传统军队在常规战场上的较量。冲突成了混合战争——“作战空间内常规武器、非常规战术、恐怖主义和犯罪行为的融合体”。例如，在2006年爆发的为期34天的黎以冲突中，武装政治团体黎巴嫩真主党通过其训练有素的基层组织将宣传行动与常规军事战术相结合，并从人口密集的平民区向以色列发射火箭。在该地区很多人看来，真主党因此而获得了政治上的胜利。两年后，在加沙，哈马斯与以色列在人口密集地区展开了空中与地面上的交战。在混合战争中，常规与非常规力量、士兵与平民、实体破坏与信息战紧密结合在一起。同时，手机拍照功能和Photoshop图像处理软件已经让信息竞赛无处不在。

一些理论家将这种新的战争形态称为“非对称战争”，但这一界定并不像起初看上去那样有益。战争一直都是非对称的。领导人和指挥官总是要找到对手的弱点，并最大限度地利用自身优势，以赢得胜利。苏联解体后，美国在常规战争中保持了压倒性优势。在1991年打败伊拉克的沙漠风暴行动中，美军仅有148人阵亡。在1999年与塞尔维亚进行的科索沃战争中，美军凭借空中优势在零伤亡的情况下获得了胜利。美国的对手并没有因为美国在常规力量上的非对称优势而放弃，它们反而寻求利用非常规战术对抗美国的优势。认识到与美国进行常规对抗是愚蠢的

行为，中国战略家制定“超限战”战略，综合地运用了电子、外交、网络、经济和宣传手段。正如一位中国军官所说，“超限战的第一规则就是没有规则”。寻求采用非常规战术对抗非对称优势并不是一项新战略，它的起源可以追溯到2 000年前孙子的时代。孙子因指出“不战而屈人之兵，善之善者也”而享有盛名。

并非只有政府才懂得这一古老的智慧。恐怖分子也早已明白，永远不要希望与大国政府进行正面较量。相反，正如第一章所述，他们遵循柔术的策略，借助强大政府的力量形成反作用力。恐怖行动的目的是要激怒强势行为体，使对方做出过激反应。例如，本·拉登的战略就是激起美国的反应，使其失去国际社会的信任，动摇其在伊斯兰世界的盟友，并最终耗尽美国的力量。美国入侵伊拉克，没能延续其早期在阿富汗战场上的成功，正落入了拉登的圈套。基地组织采用的是“最高煽动者”而非“最高统帅”策略，地方团体的自愿加入使其组织网络具有极大的灵活性。

美国对这些变化适应缓慢。苏联解体后，美国成为唯一具有全球作战能力的军事大国，其军事预算相当于所有其他国家军事预算的总和，一直走在引发“军事变革”的信息经济最前沿。20世纪90年代，美国军事战略的重点是拥有同时打赢两场常规战争的能力（比如同时与朝鲜和伊拉克作战并获胜），并发展能够维持其在沙漠风暴行动中显示的“战斗空间感知优势”的技术。在美国看来，军事力量的其他运用不是作战行为，而是轻度“非战争军事行动”。拉姆斯菲尔德于2001年就任国防部部长后，致力于以新技术为基础的军事转型。在阿富汗战争的最初阶段，美国投入高科技空中力量和有限的特种部队，配合在地面作战的阿富汗反塔利班武装，取得了很好的效果；2003年3月，美军迅速入侵伊拉克，仅有33人伤亡。新技术基础上军事转型的优势与弱点同时显现。美国人在军事变革中的投入没有错，他们错在认为仅进行军事变革就足够了。

技术总是对军事实力产生重要影响，“军事变革”也不是新事物。事实上，对军事变革的判断多少会有些主观，不同人对主要技术革命的划分不一样。马克斯·布特认为历史上共发生过四次主要技术革命：第一次是早期近代欧洲的火药革命，第二次是19世纪的工业革命，第三次是20世纪早期的第二次工业革命，第四次是当前的信息革命。他指出：“历史上超级大国没能充分利用技术革命的例子比比皆是……蒙古人错过了火药革命，中国人、土耳其人和印度人错过了工业革命，法国人和英国人错过了第二次工业革命的大部分，苏联人错过了信息革命。”因为错过技术革命而付出的代价显而易见，而因为过于相信技术而付出的代价却不那么明显。

一方面，技术是一把双刃剑。它最终会得到广泛传播，成为对手也可以利用的资源。对手在实力上可能落后很多，但其对先进技术的依赖也小得多。美国军事理论家曾经认为，尽管最终美国的对手也能够通过商业途径买到一些高科技产品，但那时美国已经又开始了新一代技术产品的应用，并将各种技术综合应用到系统的系统中。然而，这只相当于国际象棋比赛的第一回合。在其后的回合中，美国先进的机器人技术和无人驾驶飞机技术最终也能够为其对手所用。例如，美国军方在2009年发现，有叛乱分子使用价格不到30美元的软件非法进入了捕食者无人驾驶飞机的数据下行系统。同时，对精密卫星和计算机网络控制系统依赖性的日益增强使美国比其一些对手更脆弱。

另一方面，对技术优势的过度信任与重视会分散美国对其对手掌握的不对称手段的关注。在伊拉克战争的最初阶段，美国发动“震慑”袭击，依靠激光制导炸弹精确瞄准目标。但在后期的平叛阶段，汽车炸弹和临时性爆炸装置成了伊拉克叛乱分子手中廉价有效的“激光制导炸弹”。同时，参与平叛行动的士兵需要接受训练，军队的平叛行动也离不开军事警察和语言专家的支持，而对高科技的过度重视会导致这些领域的投入不足。

2006年，美军正在重新审视平叛行动的经验与教训。它们先是在越南战争后被故意遗忘，后来又被对高科技战争的关注所掩盖，最后沦为只有特种部队才关心的内容。由戴维·彼得雷乌斯将军主持编写的《美国陆军/海军陆战队平叛战地手册》吸取英国、法国和越南的经验教训，将保证平民安全而不是摧毁敌人作为优先考虑的目标。争取民众支持的战斗才是真正的战斗，要让叛乱分子失去民众的掩护，就像让“鱼”失去赖以生存的“大海”。平叛行动中，攻击性行动作用减弱，重点是要赢得人心。

软实力被融入了军事战略。在运用硬实力清除叛乱分子并控制某一地区后，修建道路、医院和学校的软实力行为将取代硬实力发挥作用。正如美国前副国务卿莎拉·休厄尔在介绍新的平叛战地手册时所说：“它明确告别了强调攻击力量的压倒性和决定性使用的温伯格——鲍威尔主义……有时兵力投入越多效果越差。”与按照敌对武装力量人数计算必要兵力投入不同，新的平叛战地手册关注的是叛乱地区居民的数量，建议平叛兵力与叛乱地区居民数量的比例不低于20∶1 000。正如参谋长联席会议主席谈到在阿富汗马尔扎地区的行动时所说：“我们准备的不是地毯式轰炸，也不是导弹攻击。我们只是准时进驻这一地区。因为，坦率地说，现在的战场已经不一定是实际的场地了。它在人心里。”这一动向并非美国独有。俄罗斯印古什共和国总统也说：“反恐主要是软实力的较量。最严厉的惩罚措施应该只占全部行动的1%，其余99%应该是说服，说服，再说服。”

然而，并非所有军事问题都能够通过平叛行动得到解决。即使付出了最大努力，平民伤亡也还是不可避免。在阿富汗，“针对车队和检查站的致命枪击持续发生，导致民众不满情绪上升……摩擦使当地村民坚决反对占领”。另外，私营承包商在当代行动中发挥着重要作用，他们的行动通常很难控制。并且，无论是从政治角度，还是从预算角度而言，很多情况下，平叛行动都因为对兵力和时间投入的要求过高而不可行。例如，在西方舆论看来，按照先前所提到的平叛兵力与平民数量比

例派出安全部队长期从事平叛行动是无法维持的，有怀疑论者因此而对他们所称的“轻度平叛行动”的有效性提出了质疑。据称，一名阿富汗塔利班成员曾经说过：“你们有手表，但我们有时间。”

文化保守主义、猜疑、平民伤亡和地方腐败使平叛战略中赢得思想和人心的软实力目标很难实现。兰德公司的一份报告认为：“美国在伊斯兰世界平叛行动的最大弱点不是美军的火力，而是准备取代宗教专制政府的新政权既无能又得不到合法性认同。”并且，从历史记录来看，平叛行动的结果成败参半。有大致估算称：“凭经验，平叛行动成功的可能性是50%。”兰德公司的另一项研究显示，自1979年以来的30次平叛行动中，有8次获得了成功，成功率约为20%。正如一位军事评论家所说，新的平叛战地手册“内容有说服力，目标明确，让不可能的事似乎有了可能”。一位拥护者认为：“总体上，平叛行动是我们需要尽可能避免的较量……在任何有可能的情况下，我们都应该避免这样的介入，原因很简单，因为这样的行动成本太高，而收益又太不确定。”

当然，叛乱并不是战略制定者要考虑的唯一军事威胁。国家间冲突并没有完全消失，混合战争仍然值得关切。正如负责政策的美国国防部副部长在谈到战略规划时所表明的：“我认为混合性将是未来战争的特色。传统的单一性战争真的已经与现实不一致了。”2010年，五角大楼的《四年防务评估报告》强调，海盗、核扩散、国际犯罪、跨国恐怖主义和自然灾害同国家间战争一样，是美国国家安全的重要威胁。美国陆军规划家在提出新的最高准则时弱化了技术信仰、线性规划和集中化。相反，他们强调的是不确定性、分散化和冲突的谱系。用H·R·麦克马斯特将军的话来说，新的准则明确否定了“技术能力基本上已经消散了战争迷雾……这些技术能力的发展将取代传统的战斗力要素，尤其是在地面战争中”的看法。在此背景下，如何训练军队以及如何将有限的资源投入到军事预算中就成了比以往更复杂的决策任务。

为何而战：军事资源如何产生行为结果

军事规划家与分析家总是在判断并比较对立武装力量的资源与能力。例如，一国的人口是一种基础资源，可以被塑造为具体的军事手段，如可以进一步划分具体作战任务的步兵。通常，分析家们首先关注的是预算、兵力、军事基础设施与制度、国防工业和武器库等战略资源，然后是战略、准则、训练、组织和创新能力等会影响资源转化能力的因素。最后，他们会详细判断地面部队、海军、空军和太空部队的作战能力。但是，即使是那些相信“军事能力是衡量一国国力的最终标准”的规划家也承认，基于能力的预测方法无法预测出战斗结果。正如我们前面所看到的，我们仍然需要具体说明能够使权力资源产生偏好行为结果的因素。正如军事分析家斯蒂芬·比德尔得出的结论：“没有一个统一的‘军事能力’概念能适用于所有时间所有地点发生的所有冲突。”武力的使用至关重要。战略，即综合运用各种资源实现目标的能力，是巧军事实力的关键。

在更基础的层面上，我们必须意识到，军事资源与第一章讨论的关系性权力的三个层面均密切相关。在第一个层面上，武力可以威胁或迫使他人改变最初的偏好与战略。在第二个层面上，军事资源会影响议程制定。当小国知道自己不可能战胜大国的时候，它就不大可能将对大国的攻击列入议程。墨西哥可能也希望收复19世纪被美国夺取的领土，但21世纪的议程中已经没有军事再征服。更微妙的是，战场上的胜利可以催生新的制度，从而设定战后议程，两次世界大战后形成的制度就是证明。“二战”后美国的军事优势为欧洲和日本提供了稳定的环境，使它们可以集中关注经济议程，强调绝对而非相对收益，从而促进了经济相互依赖和全球化的发展。

在第三个层面上，武力会影响偏好的塑造。正如我们前面所看到的，像希特勒和斯大林那样的独裁者会试图利用军事力量营造出一种无敌的氛围。成功可以吸引追随者，运用武力的能力也可以吸引追随者。

1991年海湾战争中出色合法的武力使用提高了美国在中东地区的声望。这表明军事资源可以通过不止一种方式产生偏好的结果。军方所谓的“动态”武力使用不是唯一的武力使用方式。在越南战争后一次著名的对话中，美军上校哈里·萨默斯向越军上校指出：“你知道，你们从来没有在战场上的运动战中战胜过我们。”而这位越南上校的回答很是准确：“或许是这样。但这无关紧要，因为我们赢得了战略沟通的胜利，从而赢了整场战争。”

军事资源可以实施四种类型的行动，即军事实力的运用有四种方式：一是现实的战斗与破坏，二是胁迫性外交中的威胁，三是包括维和在内的保护，四是多种形式的援助。这些行动的成功实施能够促使对方做出你希望看到的行为改变。但这些行动是否能有效促成偏好结果的产生取决于资源转化战略的特质与战略能力。成功的战略必须考虑到行动的环境、权力的运用对象及其可能做出的反应是接受还是抵抗。正如比德尔在谈到军事实力时所说：“军事力量主要不是物质方面的问题。它主要是国家如何运用物质资源的问题……不同的军事任务差别很大，有能力出色完成一项（或几项）任务不代表有能力完成其他任务。”

表2–1列出了构成军事实力运用方式的四个主要行动类型。

表2–1 军事实力的范围

命令 ←→ 同化

行为类型	现实胁迫	胁迫威胁	保护	援助
方式	战斗与破坏	胁迫性外交	结盟与维和	援助与训练
战略成功的关键	能力	军事力量与可信度	军事力量与信任	能力与善意
资源形态	兵力、武器和战术	灵活的外交	军队与外交	组织与预算

战斗

战斗是军事实力运用的第一种方式，它的成功取决于同时体现战斗能力与合法性的战略。战斗能力显而易见，但在这里，我们需要明确的是“哪方面的战斗能力”。它包括由兵力、武器、技术、组织、预算、训练、战争中运用的战术、军队士气和大后方等因素共同影响的战斗体制。战斗能力涉及面广泛，需要战略知识储备、对政治目标的洞察和适用于各种不同潜在冲突的行为准则。武力规划应用中，过于短浅的目光会削弱作为权力手段的武力的有效性。

上帝不只是站在军事上的强者一边。即使小国没有赢得长期战争的可能性，战斗能力对它们来说也是重要的。例如，历史上，瑞士一直凭借其地理位置与军事力量使比自己强大的邻国很难迅速入侵；新加坡这样一个只有400万人口的脆弱城市国家通过军事力量投入让潜在的敌人相信，自己是“一只难吃的毒虾”。

合法性作为战略的一部分并不那么显而易见，因为它是无形且可变的。从社会学角度来看，合法性是指人们普遍相信某个行为体或某种行为是正确的。“合法性概念使各种不同的行为体寻求通过基于道德因素而非纯粹的战略或自利动机的共同能力……协调它们对各种特殊机制的支持。”人们对合法性的信仰不同，很少能达成一致，但是，武力运用对象和第三方对武力运用合法性的感知却与武力运用对象的反应（迅速投降或长期作战）以及武力运用的成本密切相关。合法性在某种程度上取决于正义动机等传统的正义战争规范，以及武力运用中对轻重缓急的把握与区分。

合法性认知还受到联合国变幻莫测的政治操纵、非政府组织对人道法的竞争性解读以及媒体、博客和手机报道的影响。美国在2003年伊拉克战争中入侵并占领巴格达，显示了强大的军事能力，但其行动却因为没能得到下一个联合国决议的支持而缺少了合法性。此外，美国没能为

压制劫掠、宗派暴力和随后发生的反叛做好充足的兵力准备，从而削弱了外界对其能力的感知。美国在阿富汗也遇到了一些同样的问题。用前驻阿富汗盟军指挥官斯坦利·麦克里斯特尔将军的话来说：“最大的问题是如何说服阿富汗人。这完全是一场认知的战争，而不是一场与战斗中消灭敌军的人数、占领区域的面积和炸毁桥梁的数量有关的现实战争。这完全是一场发生在参战者心里的战争。”

经验丰富的军人早就已经明白，仅靠运动战是不能赢得战斗胜利的。用彼得雷乌斯将军的话来说：“伊拉克战争让我们再次确认，通过消灭敌人或占领领土去平定大规模的叛乱是不可能的。”或者，正如麦克里斯特尔所言，对权宜之计的依靠“最终会使我们付出代价。阿布格莱布监狱虐囚丑闻及其他一些类似事件的影响是不会消失的。敌人不断将其用作大棒，打着我们”。在阿富汗，塔利班“开始了一场复杂的信息战，同时使用现代的和一些传统的媒体工具，塑造更温和的自身形象以赢得阿富汗地方民众的支持，应对美国在阿富汗赢得思想和人心的新行动”。澳大利亚平叛专家戴维·基尔卡伦指出：“这表明美国的国际声望、道德权威、外交影响力、说服能力、文化吸引力和战略信誉，即美国的‘软实力’并非军事力量的附属可选项。相反，它是促使宽容的行动环境形成的关键因素……也是应对已经全球化的叛乱行动的主要政治能力。”

同样，在2006年黎以冲突中，尽管从消灭敌人和摧毁敌方建筑的数量来看，以色列占据了优势，但黎巴嫩真主党聪明地通过电视播出了平民伤亡画面（黎方平民伤亡部分是由于其导弹发射地点距平民密集区过近造成的），并通过说服能力使黎巴嫩人和第三方相信以色列是侵略者；在以色列最终撤退后，真主党被普遍看作胜利者。2008年，俄罗斯毫无困难地打败了格鲁吉亚，并宣布阿布哈兹和南奥塞梯独立，但随后在争取国际社会对阿布哈兹和南奥塞梯独立的承认时却遇到了很大困难。俄罗斯人抱怨说，他们只不过是重复了北约曾经在科索沃做过的事情，但他们没有注意到，科索沃战争虽然没有得到联合国授权，但却被

普遍认为合法。

平叛战略的合法性尤其重要，因为“当代军事领导权遇到的挑战本质上是道德的挑战……无意中受到伤害而非得到保护的平民的数量是衡量其有效性的一个重要客观标准”。20世纪50年代，法国在阿尔及利亚的最终失败是军方实施酷刑及滥用武力所造成的。一位澳大利亚军事专家指出，很多叛乱分子都是“偶然成为游击队员的”，他们在国家遭遇外患时被招募，与核心部队一同作战，但将他们分裂出来是有可能的。在这位专家看来，根据国际规范行事“不是奢侈的可选项，也不是道德软弱的标志，而是关键的战略需要”。正如正义战争理论提醒我们的，合法性既涉及战斗动机，也涉及战斗实施步骤。

胁迫性外交

胁迫性外交是军事实力运用的第二种方式，它的实施同样离不开前述战斗和破坏行动所依赖的基础资源，但同时也取决于威胁的可信度和成本。威胁使用武力可以作为胁迫或威慑的手段，但威慑通常更可信。不可信的威胁可能不会被接受，而且还可能损害发出威胁的国家的声望。总体上看，威胁的失败会使发出威胁的国家付出重大代价，不仅会助长目标行为体的反抗行动，还会在观察行为结果的第三方那里产生消极影响。

部署战舰和飞机是胁迫性外交的典型方式，海军资源得益于其在公共海域调动的灵活性。有人对20世纪中叶美国215次“非战争军事行动”进行了研究，发现其中有一半的行动仅涉及海军部队的调动，其他行动则涉及发出警告、地面部队调动或空军调动。武力威胁的发出不一定需要通过明示的方式。武装力量可以用来“号召他人拥护自己”或“彰显声势”。20世纪初，西奥多·罗斯福总统派出新组建的“白色舰队”进行全球航行，以显示美国实力的上升。出于同样目的，一些国家会在国庆日举行精心组织的阅兵仪式。

最近，在中国摧毁了自己的一颗近地轨道卫星后，很多观察家认为，这是中国向美国发出的胁迫性信号，提醒美国其在太空领域的控制权并非无可争议。网络时代，胁迫性外交可以通过间接方式展开，其属性变得模糊。例如，2008年，中国与越南之间因南海资源问题发生多次外交争端，中国各大网站都发布了相关消息。正如第五章将论述的，网络战的前景为胁迫与威胁增加了耐人寻味的新维度。

保护

提供保护是军事实力运用的第三种方式，它是盟国关系的核心，但同时也可以延伸到与其他国家的关系中。保护国的信誉及保护行为能否在对象国产生信任情绪是战略成功的关键。例如，2009年秋，俄罗斯进行军事演习时，美国派出一艘军舰在波罗的海海域航行，一年内美军六名高级将领访问拉脱维亚，双方开始计划下一步双边军事演习。北约武装力量与军事人员成为拉脱维亚的保护伞，提醒俄罗斯拉脱维亚作为北约成员国，其安全是受到保护的。

通常，保护国为建立起信誉要付出极高的成本代价，但有些时候也有例外。例如，2006年朝鲜核试验后，日本出资请驻日美军提供支持，驻日美军以相对低的成本代价增强了信誉。将威慑力延伸到日本及其他盟国是美国在亚洲实力的重要组成部分。例如，20世纪90年代，在美国的反对下，日本决定不支持马来西亚提出的建立将美国排除在外的经济集团的建议。威慑力的延伸同时依赖于军事能力与可信度，而可信度会随着保护国的利益卷入程度而变化。承诺付出极高的成本代价去保护利益卷入程度低的地区是不可信的，而美国在日本和韩国部署地面部队则显示了高度承诺与信誉，意味着任何针对日韩两国的攻击都可能引起美军人员伤亡，从而将美国的命运与日韩两国的命运联系在一起，其力量是口头承诺无法达到的。

保护国可以通过提供保护同时增强自身的硬实力与软实力。像北约

这样的盟国关系在强化美国硬实力的同时，也帮助美国在盟国建立起了个人关系网，增强了美国的吸引力。冷战期间，美国为盟国提供军事保护的硬实力造就了其软实力，推动了美国维护大西洋地区稳定与经济繁荣的目标的实现。相比之下，美国为沙特阿拉伯提供的保护（始于第二次世界大战）建立在暗示的保证基础上，双方并没有正式结盟，只是在国家利益基础上达成有限协议。这种保护关系能够造就的软实力是有限的，但它常常能为美国带来经济利益，因为沙特政府有时会调整其能源政策以照顾美国的需求。

维和行动是军事资源保护性运用的另外一种方式，一般不包括积极的战斗行动。在近期的维和行动中，维和人员有时会造成他人死亡，有时也会在行动中丧生，但他们的总体目标还是威慑及维护稳定。在维和行动中，军事资源能否产生偏好的结果同样取决于硬实力与软实力的结合。维和行动与作战行动对军事能力的要求不同（维和人员与作战人员的训练方式也不同），但当代军事干预可能需要士兵在三个相邻区域内同时参与全面军事行动、维和行动及人道主义救援行动。这就向很多军事部队提出了广泛的能力要求，只有这样才能形成有效力量。这些职能的谨慎行使将决定保护目标的反应及对第三方造成的影响。

援助

援助是军事实力运用的最后一种方式。它可以采取训练外国军事人员、参与国际军事教育、进行定期军事演习、提供人道主义援助和灾后救援等形式。援助国可以通过援助行动同时增强硬实力与软实力。例如，美国试图通过帮助伊拉克或阿富汗训练军队来增强他们与叛乱分子作战的能力。但如果训练、教育或人道主义援助可以增强美国的吸引力，那么军事资源就产生了软实力。美国海军近期制定了《21世纪海权的合作战略》，重点关注美国海军与其他国家合作维护海洋自由以及建立集体机制促进相互信任的职能。该战略涉及了联合训练、技术援助以及提供人道主义援助的能力。

2010年海地地震发生后，不仅像美国和巴西这样的邻近国家，就连以色列和中国这样相距遥远的国家都派出了救援部队。援助行动能否成功转化为可以产生偏好结果的战略，取决于能力与善意感知等因素。能力的作用显而易见，但善意可以增强吸引力，缺少善意的援助可能会引发被援助国的消极反应。被视为恶意、妄图操纵他人或帮助少数人反对多数人的援助行动确实会引发消极反应。

总之，军事资源既可以产生硬实力，也可以产生软实力，两者的结合根据军事权力的具体运用方式而变化。重要的是，来源于善意、能力、合法性与信任的软实力可以成为军事硬实力提升的杠杆。成功结合硬实力与软实力的战略意味着巧军事实力。

战争的未来

正如巴拉克·奥巴马在接受2009年诺贝尔和平奖时所说："我们必须首先承认这个严峻的现实，在我们的有生之年，暴力冲突不会被根除。会有一些时候，国家在单独或集体行动中发现，武力的使用不仅必要，而且为道义所需。"尽管与以往相比，21世纪使用武力或威胁使用武力的可能性有所降低，但它仍将产生重大影响，理性行为体也将因此而付出高昂成本，寻求安全保障。美国很可能成为此类安全保障的主要提供者。此外，即使国家间战争和内战会减少，非国家的跨国行为体与叛乱团体之间的战争或者它们与国家之间的战争也可能继续。混合战争与"人民中间的战争"将继续存在。即使国家间战争将继续减少，战斗与胁迫、保护与援助的能力也仍然重要。

由此引出了更重要的一点，即与权力的第二个层面相关的军事力量在世界政治中的作用：议程塑造。军事力量仍然重要，因为它能够帮助构建世界政治。一些理论家认为，军事权力作用有限，不再是"其他权力应该对照的最重要量杆"。尽管军事权力并不总是足以决定特定形

势，但这并不意味着它已经失去了作用。尽管在越来越多的形势和情境下很难使用，但军事力量仍然是21世纪极其重要的权力来源，因为它的四种运用方式构建着预期，塑造着行为体的政治考虑。

我们将在下一章中看到，市场与经济权力依赖于政治框架。在充满不确定的混乱环境中，市场会衰退。政治框架依赖于规范和制度，也依赖于对胁迫性权力的管理。有序的现代国家是能够合法使用武力、能够让国内市场正常运转的国家。在无序的国际社会，对胁迫性武力使用的担忧会产生重要影响，即使胁迫性武力使用的可能性很低。军事力量提供了有助于形成最低限度秩序的框架（和规范、制度与关系）。军事权力为秩序提供的安全保障就像氧气为呼吸提供的保障一样：在出现匮乏之前是不大会被注意到的。而匮乏一旦出现，就将成为最显著的问题。从这个意义上说，军事权力在世界政治构建中的作用很可能将持续到21世纪。与19世纪和20世纪相比，军事权力对国家的效用已经发生变化，但它仍将是世界政治中极其重要的权力形式。

第三章 21世纪的经济权力

冷战末期，一些分析家宣称“地缘经济已经取代了地缘政治”。经济权力将成为世界政治中成功的关键。胡萝卜日益比大棒重要。正如一位学者所说：“过去，与成立复杂的经济与贸易组织，通过与他国的商业交流获取利益相比，用武力占领他国领土成本更低。”很多人曾经认为日本和德国主导世界的时代即将开启。今天，一些人认为中国占世界产量份额的增加意味着全球权力平衡的根本性转变，而没有考虑到权力的其他层面。

经济权力与军事权力哪个更重要？长期以来，政治观察家一直在为此而争论。马克思主义传统认为，经济是权力的基础结构，政治制度是依赖于经济基础的上层建筑。19世纪的自由主义者认为，战争将因为贸易与金融领域相互依赖的增强而过时。现实主义者对此做出回应，指出1914年英国和德国互为头号贸易伙伴的事实并没能阻止第一次世界大战的爆发，全球经济一体化因此而倒退了半个世纪。他们指出，市场秩序的保持依赖于政治结构。英国海军的卓越优势是19世纪“自由贸易”的基础。此外，与军事力量的运用相比，市场作用的发挥通常更缓慢且不那么显著。

双方说的都有道理，但正如我们在第一章中所看到的，资源是否能产生权力，实现想要的行为结果，依赖于情境。要吸引骡子去喝水，胡萝卜比大棒更有效。但如果要让对手失去骡子，枪炮可能更有用。军事力量被称为世界政治中“权力的终极形式”，而繁荣的经济是这种权力形成的必要条件。但正如我们所看到的，在金融稳定或气候变化等诸多关键问题上，武力可能无法奏效。相对重要性取决于情境。

经济资源可以产生软实力行为，也可以产生硬实力行为。成功的经济模式不仅能创造硬实力运用所需的潜在军事资源，也能够吸引他国效仿。冷战末期的欧盟和今天的中国都凭借经济模式的成功增强了软实力。大国经济的成功不仅能产生硬实力资源，还能够产生软实力资源，产生吸引力。国内生产总值的规模和质量、人均收入、技术水平、自然和人力资源、市场政治和法律制度，以及贸易、金融和竞争等专门领域的种种有形资源，是同时构成硬实力和软实力基础的基本经济资源。

经济权力行为以社会经济生活——“以货币衡量的财富的生产和消费”——为基础。一些经济学家对这些行为是否能产生软实力持怀疑态度。正如其中一位所说，“纯粹的经济交换中没有政治”。自由市场经济学传统认为，如果买卖双方能够在完全竞争市场中自由达成协议，那么双方将同时从贸易而不是权力关系中获得收益。但是，只关注经济关系中的绝对收益是错误的。绝对收益可以增强双方的实力，但在传统政治竞争中，国家通常更关心相对收益而不是共同收益。19世纪，德国经济不断增长，法国可能因此而从与德国的贸易中获益，但它同时也担心德国经济实力的增强会引发军事威胁。此外，完全市场很少存在，权力关系可能会影响到共同收益的分配。经济增长使可供分配的利润增加，但决定谁能够从中分得最大一杯羹的往往是相对权力。

其他经济学家认可经济权力是“用以实现支配或控制的经济力量”。一些人将经济权力视为“惩罚（或奖励）他方的决定性力量”，但仍然对其效用持怀疑态度。“除了可能因为税收而与国家军事权力相关外，经济权力在很大程度上是地方性的或（和）短暂的。它很难在全球范围内运用。其基本原因在于，大多数经济决策都是家庭或企业决策，因此极为松散……企业承受着竞争压力，如果偏离‘市场许可的范围’太远，就会受到可能很严重的惩罚。”一些人甚至提出，经济权力是以买方垄断（作为唯一的买家）或卖方垄断（作为唯一的卖家）为基础的，这样的权力掌握在个人和企业等非国家行为体而不是国家手中。尽管由于国内利益团体和跨国公司的抵制、各种问题之间的联系，以及像世界贸易组

织成员国身份等国际制度的约束，政府确实时常在运用潜在经济权力时遇到困难，但这并不代表政府没有经济权力。只是权力的大小仍然取决于情境，特别是市场的性质。

在完全市场中，买卖双方是价格接受者，能够感受到超出自身控制范围的市场供求的结构性力量。但如果他们能够区分自己的产品，从而建立不完全市场，他们就可以获得定价权，成为价格制定者而非接受者。能够建立品牌忠诚度的广告宣传就是一个明证。行为体构建市场并因此而提高相对地位的努力是经济硬实力的一个重要层面。这与前述权力的第二个层面密切相关。经济硬实力的另一种重要运用方式是提供（或收回）报偿，从而构成积极或消极制裁，它体现了权力的第一个层面。国家用以构建市场及提供报偿的手段多种多样，包括关税、配额、市场准入规则、法律制裁、汇率操纵和发展援助等。我们在此要关注的是一些更重要的手段，但经济权力行为的一个重要基础层面是让他人对你的依赖超过你对他人的依赖。

一荣俱荣，一损俱损

国家在市场力量的作用下联系在一起，它们寻求相互依赖，以获得共同收益并形成不对称关系，从而赢得更大份额的收益及实现其他目标的权力。“相互依赖”同时包含短期敏感性和长期脆弱性。“敏感性”指相互依赖效应的强度与速度，即体系中一个部分的变化会在多短的时间内引起另一个部分的变化。例如，1998年，亚洲新兴市场的衰弱形成传染效应，像俄罗斯和巴西这样相距遥远的其他新兴市场也受到了削弱。同样，2008年9月，纽约雷曼兄弟公司破产迅速影响了全球市场。

然而，高度敏感性与高度脆弱性不同。“脆弱性”指改变相互依赖体系结构的相对成本。与敏感性相比，脆弱性在关系中产生的权力更大。两国中脆弱性较低的一国并不一定是敏感性较低的一国，而是形势改变

时遭受损失较小的一方。1998年，美国对东亚经济形势是敏感但不脆弱的。东亚金融危机使美国的经济增长率下降了0.5%，但当时美国经济景气，能够承受这样的损失。相比之下，印度尼西亚对全球贸易与投资格局的变化既敏感又脆弱。其经济损失惨重，继而引发了内部政治冲突。脆弱性有程度区别。与10年前市场繁荣时相比，2008年次贷市场泡沫和赤字的增加使美国的脆弱性增强了。

脆弱性不仅取决于总量指标，它还取决于迅速对变化做出反应的能力，这也是前面讲到政府时常在运用潜在经济权力时遇到困难的原因。例如，市场上的私营行为体、大公司和投机商可能根据各自对市场形势的观察做出供应短缺将加剧的判断，并因此而决定囤积商品。它们的行为会加剧供应短缺，增加市场需求，进而推动价格进一步上涨。政府常常很难控制此类市场行为。

“对称”指相对平衡而非不平衡的依赖。较弱的依赖性可以成为权力的来源。如果相互依赖的双方中，一方对另一方的依赖较弱，那么只要双方都重视彼此间的相互依赖关系，依赖性较弱的一方就有了权力来源。运用相互依赖中的不对称是经济权力的一个重要层面。完全对称相当罕见，大多数经济相互依赖都包含潜在的权力关系。

20世纪80年代，里根总统在削减税收的同时增加开支，美国依赖进口日本资本来平衡联邦政府预算。一些人认为这使日本在对美国的关系中拥有了极大的权力。但事情的另一面是，如果停止向美国提供贷款，日本在伤害美国的同时也会伤害自己。同时，如果日本突然停止向美国提供贷款，使美国经济受到损害，日本投资商已经在美国市场投入的大量资金就会贬值。当时日本的经济规模只相当于美国经济规模的一半，这意味着尽管美日双方都需要对方的市场并且都能够从彼此间的相互依赖中获益，但日本出口商品对美国市场的依赖要大于美国出口商品对日本市场的依赖。

当前的中美关系与之相似。美国用美元进口中国商品，中国持有美

元及美国国债，实际上中国在向美国提供贷款。中国已经积累了2.5万亿美元外汇储备，其中大部分是美国国债。一些观察家将此称为全球均势的重大变化，因为中国可以威胁出售美元，从而使美国屈膝投降。但如果中国这样做，不仅美元价格的下跌会导致中国外汇储备值下降，美国继续进口廉价中国商品的意愿也会受损，中国市场会因此而丧失很多就业机会并产生不稳定。如果中国倾销美元，受损的将不仅仅是美国，中国自身受损可能更严重。正如一位中国经济学家所说："我们生活在相互依赖的世界，如果以伤害他人为目的采取单边行动，很可能也会伤到自己。"

判断经济相互依赖是否会产生权力，需要观察非对称平衡而不只是相互依赖中的一方。中美之间的非对称平衡看上去像"金融恐怖平衡"，与冷战时期美苏两国的军事相互依赖类似。当时美苏两国都拥有足以摧毁对方的核力量，但却从来没有使用。2010年2月，美国向台湾出售武器激怒了中国一些高级军事将领，他们要求中国政府低价出售美国国债进行报复，但中国政府没有采纳他们的建议。中国国家外汇管理局局长易纲解释说："中国购买美国国债是市场投资行为，我们不希望将其政治化。"如果将其政治化，中美双方都会受损。

然而，平衡并不能保证稳定。不仅可能有意外发生，造成意外后果，相互依赖的双方也会施展各自手段去改变平衡结构，以降低自身的脆弱性。2008年金融危机后，美国敦促中国允许人民币自由向上浮动，希望以此减轻美国的贸易赤字和美元失衡。而同时，中国人民银行官员发表声明，指出美国有必要增加储蓄、减少赤字、迈向长远未来，让国际货币基金组织创设的特别提款权作为储备货币成为美元的补充。尽管外界对债权人的权力有种种可怕的预测，但即使中国能够凭借金融实力的提升更好地顶住来自美国的压力，也还无力迫使美国改变政策。虽然中国采取了一些举措减少美元流入，但出于国内政治原因，中国还是不愿意承担人民币实现完全可兑换会带来的风险。因此，未来10年，人民币是不大可能挑战美元世界主要储备货币（60%以上）地位的。现在，

美国进口中国商品为中国创造了大量就业机会，这对中国国内政治稳定至关重要。不过，未来中国领导人可能会发觉，中国对美国市场的依赖性在降低。对中美相互依赖中微弱对称变化的感知可能会反映在双方的政治谈判中。

货币市场的不对称贯穿于贸易与金融市场体系，因而成为经济权力尤为重要且有效的一个层面。操纵货币、促进货币依赖及扰乱货币体系的能力都是货币权力的来源。通过限制人民币自由兑换，中国在回避国际货币市场可能对国内经济决策形成的约束的同时，形成了有竞争力的贸易优势。

当一种货币被普遍接受，作为交换手段与价值储藏工具时，该货币就成为世界储备货币，能够表现出一定程度的权力。这里我们通过比较来说明。1998年亚洲金融危机期间，世界银行和国际货币基金组织能够对印度尼西亚和韩国的货币政策形成约束，而2008年金融危机中，美国却可以相对自由地进行货币调整，原因就在于美元的世界储备货币地位。由于投资者视美国的潜在实力为安全的避风港，美元不仅没有贬值，反而出现升值。当一国货币成为世界主要储备货币时，该国就能够获得经济权力，不仅货币调整更容易，还能够影响处于困境中的其他国家。例如，1956年苏伊士运河危机中英法两国入侵埃及后，英镑在金融市场上遭到攻击，美国将英国从苏伊士运河撤军作为不阻断英国急需的融资的条件，英国对此虽然不满却无能为力。

戴高乐曾抱怨："由于美元是世界储备货币，其他国家会因为其不当管理而遭受影响。这是无法接受也不会持久的。"然而，美元长期保持了其世界储备货币地位。10年后，时任法国总统德斯坦又抱怨"美元的地位给予了美国'过分的特权'"。用一位经济历史学家的话来说："在一个不安全但又高度重视安全与经济增长的世界中，经济权力与政治权力往往是密切相关的。"美国的军事实力增强了世界对于美元安全性的信心。正如一位观察家所说："美国有先进的资本市场、能够保护这一

市场的强大军事力量、保护财产权的重要传统和履行还款义务的良好声誉，在这些因素的共同作用下，美国很容易吸引资本。”

然而，我们不应该高估一国能够通过其货币的世界储备货币地位获得的权力。铸币税（铸造货币的成本与货币的票面价值之差）只涉及在全球范围内流通的3 800亿美元，而与美国财政部必须提供有竞争力的国债利率的义务无关（尽管人们对美元的信心使美国财政部能够以低于正常水平的利率发行国债）。在2010年希腊和其他国家的财政问题使外界对欧洲的信心受损前，“只需要扩大金融市场规模并提高资产流动性，欧元就可以帮助降低整个欧洲而不仅仅是政府的实际贷款利率”。

一国货币的世界储备货币地位在方便该国货币政策调整及弥补赤字的同时，也会让该国付出潜在成本。例如，美国财政部的政策制定会受到国际舆论对美元看法的约束。另外，当对一国货币的需求因为其世界储备货币地位而增加时，储备货币的价值就会提高，该国生产商会发现自己的产品在世界市场上竞争力下降。很多美国生产商会愿意看到美元地位的下降。美国经济的规模及其金融市场的相对深度和广度决定了在未来10年甚至更长的时间里，美元可能仍然是主要的国际储备货币，但美国能够因此而获得的经济权力既不应该被忽视，也不应该像在现实中一样常常被夸大。

尽管美中两国都不愿意破坏双方的不对称平衡，美国还是允许中国逐步提高其在国际社会的影响力（及对其他新兴国家的影响力）。所以，二十国集团（其成员国国内生产总值总量占世界的80%）峰会已经成为八国集团（其中四国是欧洲国家）首脑会议的有效补充。这些会议讨论了“重新平衡”金融流动以及改变美国赤字、中国盈余的老模式的迫切需要。这些变化的发生需要双方在政治上做出艰难的转变，改变国内消费与投资模式，美国要增加储蓄，中国要增加国内消费。这些变化不大可能迅速发生，但耐人寻味的是，二十国集团已经就减少欧洲在国际货币基金组织的投票权及逐步增加中国和其他新兴经济体的投票权达成

一致。

这再一次表明了对经济权力加以限制的重要性。尽管中国可以威胁出售其持有的美元、损害美国经济，但美国经济遭到削弱意味着中国的出口市场将变小，美国政府还可能利用关税手段对中国进行报复。双方都不急于打破彼此间脆弱性相互依赖的对称，但又都在继续谋求塑造双边市场关系的结构与制度框架。此外，随着印度和巴西等其他新兴经济体发现人民币价值被低估对其出口产生的不良影响，它们可能会利用二十国集团等多边论坛强化美国的地位。

当相互依赖的不对称存在于不同议题领域时，一国可能会设法将不同议题挂钩，也可能想要解除它们之间的联系。如果每个议题都是一场单独的较量，所有较量同时进行，那么一国可能拥有一场较量中的大部分筹码，而另一国可能拥有另一场较量中的大部分筹码。一国可能会视自身利益与地位而想要保持不同较量的独立或将不同较量挂钩。因此，大量由经济相互依赖而引发的政治冲突都与建立联系或防止联系形成有关。国家希望在自己的优势领域操纵相互依赖关系并避免在自己相对弱势的领域被他国操纵。

国际机制常常通过设置议程和界定议题领域来制定相互依赖关系中的平衡规则。国家希望通过制定国际机制影响不同较量中筹码转移的规则。例如，世界贸易组织成员国身份会限制国家对某些政策手段的运用，并将其他政策手段运用到争端解决机制中。讽刺的是，鉴于抗议者反对全球化的呼声，通过区分一些较贫穷国家具有相对优势的冲突与强国主导的较量，国际机制可能会使较量中的弱者受益。然而，危险依然存在，一些国家会强大到足以颠覆一场或多场较量。例如，1971年，由于美国国际收支平衡恶化，尼克松总统突然宣布停止美元兑换黄金，由此颠覆了根据1944年多边协议创建的布雷顿森林货币体系。

最大的国家并不总是能够在对经济相互依赖的操纵中获胜。如果小国或弱国在某一议题领域有着比大国更重大的关切，那么它可能会做得

更好。例如，由于美加贸易额占加拿大对外贸易总额的近3/4，而仅占美国对外贸易总额的1/4，加拿大对美国的依赖要大于美国对加拿大的依赖。但加拿大却常常在美加之间的一些争端中获胜，因为它威胁采取关税和限制等报复行动来威慑美国。如果加拿大人的行动导致两国之间的全面冲突，那他们的损失会比美国人大得多。但加拿大认为，承担偶尔遭到报复的风险要比同意总是会让自己输的规则好。

通过操纵经济相互依赖实施的威慑与核威慑有些相似，因为它以有效的损害能力与可信的意图为基础。小国可以利用其更强烈的关注与更高的可信性克服自身在不对称相互依赖中的脆弱性。就第一章中讨论的概念而言，小国可以形成更强的权力转化能力。资源的不对称有时可以通过关注与意志的反向不对称得到弥补。

为什么中国、美国都很脆弱

有时人们会将丰富的自然资源等同于经济权力，但两者之间关系复杂。比如20世纪，日本在缺少重要自然资源的情况下成为全球第二大经济体，而一些自然资源丰富的国家却没能将自然资源转化为国民财富或权力。例如，一些产油国经济仍然疲软，由于石油有时会产生相反的社会和经济效应，观察家将其称为“石油魔咒”。就石油财富导致制度腐败与经济不平衡，并阻碍更广泛的企业家精神形成及人力资本投资来说，石油资源可能会阻碍国力的发展。

国家努力通过多种手段塑造对自身有利的市场结构：通过关税、配额和许可等控制市场准入，丰富供应链，购买企业股票，利用援助获得特殊优惠。最终能否获得成功与具体市场的不对称性相关。例如，几十年来，大的铁矿石供应商和主要钢铁制造商之间的年度定价谈判沉闷乏味，铁矿石价格上涨平缓。但在中国成为半数以上出口铁矿石的买家之后，2008年的铁矿石价格已经提高到了2002年时的四倍。由于铁矿石贸

易控制在三家公司（必和必拓、力拓和淡水河谷）手中，中国政府因为对铁矿石的依赖而感到忧虑，试图通过国有公司，“鼓励中国客户一起进行购买谈判，寻找替代供应渠道，甚至购买力拓股份”，打破三家公司对市场的控制，“但都收效甚微”。在这个例子中，上涨的需求与有限的供应限制了中国政府调整市场结构的权力，尽管后来中国方面指控力拓雇员行贿中国钢企。而在其他一些例子中，由于中国国内市场的直接投资和市场准入起着决定作用，形势完全相反，中国政府得以行使其经济权力。2010年9月，中日发生海上争端后，中国中断了对日稀土出口。

自然资源稀缺并不代表一国经济权力弱。经济权力主要取决于一国的脆弱性，而脆弱性又取决于替代品及多元化供应来源是否存在。例如，20世纪70年代，一些分析家警告说，美国的脆弱性正随着其对进口原料依赖性的提高而增强。在13种基础工业原料中，美国近90%的铝、铬、锰、镍依赖进口。而产油国能够成立联盟（石油输出国组织），预示着其他原料出产国也能够这样做。这些分析家认为，权力正在向着自然资源出产国转移。然而，接下来的10年当中，原料价格不升反降。分析家的预测何以出现偏差？原因在于，他们在判断美国的脆弱性时，没有考虑到能够阻止出产国人为抬价的替代原料和多元化供应来源。此外，技术也在不断改进。分析家们没有充分考虑到技术与替代原料，因此他们对于美国原料短缺的脆弱性的预测是不准确的。

沙特阿拉伯为什么如此重要

毛泽东曾说“枪杆子里面出政权”，但今天很多人都认为石油是权力的源泉。在判断由自然资源而获得的权力时，石油资源具有特殊性，因此需要更详细地分析。无论是从经济角度而言，还是从政治角度而言，石油都是世界上最重要的原料，21世纪也很可能继续保持其关键能源地位。美国的石油消耗量占全球的20%（尽管中国的石油消耗增长更快，

但中国的石油消耗量仅占全球的8%）。即使中国的石油消耗增长迅速，世界石油资源也不会很快耗尽。现已探明的石油储量超过1万亿桶，可能探明的还有更多。但目前已探明的石油储量中，有66%以上蕴藏在波斯湾地区，极易受到政治动荡的危害，可能会对全球经济造成毁灭性影响。

几十年来，影响石油市场的规则、规范与制度框架发生了巨大变化。在1960年的石油体制下，垄断市场的少数私营产油商与主要石油消费国政府联系紧密。被称为“七姐妹”的七大英国和美国跨国石油公司决定着世界石油产量。石油价格取决于大公司的石油产量及主要石油消费国的石油需求。国际体系中传统军事力量最强大的国家有时会介入以维持不平等的市场结构。例如，1953年，当伊朗民族主义运动要将伊朗国王赶下台时，英美两国秘密介入，恢复了国王的统治。

1973年石油危机后，支配石油市场的国际体制发生重大变化。大量权力与财富从富国转移到了相对较弱的国家手中。产油国开始调整石油生产速度，强烈影响了油价，富国的石油消费市场不再是决定油价的唯一因素。对此，我们常听到的解释是产油国携手组建了石油输出国组织，但石油输出国组织早在1960年就成立了，在1973年前的十多年中国际石油体制并没有发生巨大变化。1960年，石油输出国组织半数成员国是欧洲国家的殖民地，而到1973年，该组织所有成员国都已经获得独立。随着民族主义的兴起，军事干预的成本越来越高。与以往相比，对已经摆脱殖民统治、实现民族觉醒的国家运用武力，成本提高了很多。眼下看来，1953年英法两国介入伊朗政变时付出的成本并不高，但如果1979年伊朗革命时美国还想保住伊朗国王的地位，要付出的代价就会过高了。

石油市场上经济权力的相对对称也发生了变化。从1956年到1967年，在两次中东战争之间，阿拉伯国家试图发起石油禁运，但它们的努力很快就被美国挫败了，因为当阿拉伯国家切断对欧洲的石油供应时，

美国生产的石油足以供应欧洲。1971年，美国石油产量达到顶峰，从此开始进口石油，平衡石油市场的权力又转移到了沙特阿拉伯和伊朗等国手中。美国不再是能够弥补任何石油缺口的终极石油供应国。

在此期间，“七姐妹”逐渐失去了权力。一个原因是它们与产油国之间的协议“行将过时”。当一家跨国公司以新的投资进入资源丰富的国家时，它可以同该国达成协议，获得双方共同收益中的一大部分。在穷国看来，允许跨国公司开发国内资源可以使国家更富裕。在双方合作的早期，跨国公司垄断着资本、技术和国际市场准入，它可以与穷国达成协议，享受最大份额的收益。但随着时间的推移，跨国公司在不经意间将资源转移到了穷国手中，并且不是出于慈善，而是在正常的业务过程中帮助穷国培训了本土人才。最终，穷国会想要在共同收益中分得更大的一杯羹。跨国公司可以威胁撤出，但现在穷国也可以威胁独立开展业务。因此，随着时间的推移，在与东道国的谈判中，跨国公司构建市场，特别是原料市场的权力在减弱。新的跨国公司进入石油市场，“七姐妹”身边多了“小兄弟”。这些小兄弟的规模虽然比不上“七姐妹”，但也足够大，它们开始同产油国达成协议。来自它们的竞争进一步削弱了那些最大的跨国公司构建市场的权力。今天，最大的六家跨国公司仅控制着全球5%的石油储备，而其余部分都被国有公司控制着。

石油输出国组织作为产油国联盟的有效性也有适度增强。石油产业中企业联盟限制供应早就是常有的事，但过去都是“七姐妹”的私下安排。企业联盟普遍存在一个问题，当市场疲软、价格下跌时，它们容易在生产限额上作弊。随着时间的推移，它们往往会被市场力量所削弱。成立于1960年的石油输出国组织直到20世纪70年代初才能够执行价格规则。而石油供应紧缩之后，石油输出国组织协调产油国谈判能力的作用得到了加强。

1973年中东战争促进了石油输出国组织的发展，向外界发出了它可以运用自身权力的信号。出于政治原因，阿拉伯国家在战争期间切断了

石油供应，由此开创了石油输出国组织能够有效发挥作用的新局面。伊朗这个非阿拉伯国家按说应该是美国维护波斯湾地区秩序的工具，但伊朗国王却将石油价格提高到了原来的四倍，其他石油输出国组织成员国也纷纷效仿。长期来看，在市场力量的作用下，石油输出国组织不可能永久维持石油的高价位，但其成员国联盟产生的负面影响具有一定的持续性。

在危机中，美国国务卿基辛格曾一度表示，如果面临“扼杀”，那么美国可能将不得不动用武力。石油禁运使石油贸易削减了15%，阿拉伯国家向美国的石油出口减少了25%。然而，石油公司设法确保了各国损失程度相差不至于过于悬殊。它们对世界市场上交易的石油进行了重新分配。美国从阿拉伯国家进口的石油减少了25%，从委内瑞拉或印度尼西亚进口的石油却增加了。来自其他地区的石油缓解了富国的禁运之苦，它们的石油进口量下降都在7%~9%，并没有达到“扼杀”点。各家石油公司出于自身利益考虑而采取的维护市场稳定的行动，帮助阻止了经济冲突向军事冲突转变。

在1973年战争的转折点，石油作为一种经济武器到底发挥了多大作用？通过削减石油产量并向亲以色列的国家实行禁运，阿拉伯国家将它们的问题列入了美国的重要议事日程。石油武器促使美国在赎罪日战争后阿以争端的解决中发挥了更大的调解作用。然而，石油武器并没能改变美国在中东地区的基本政策。

为什么石油武器的有效性仅限于此？今天我们能够从中吸取哪些经验教训？部分原因在于，美国与阿拉伯国家的总体相互依赖是对称的。石油市场上举足轻重的国家沙特阿拉伯在美国有大量投资。如果严重损害了美国经济，沙特的经济利益也会受到损害。同时，在安全领域，沙特阿拉伯对美国存有依赖。从长远来看，美国是唯一有能力保持波斯湾地区稳定权力平衡的国家。沙特人清楚这一点，他们在石油武器的运用限度上非常小心。他们一度悄悄地保证着波斯湾地区美国第六舰队的石

油供应。美国提供的长期安全保证让沙特人获益。安全相互依赖与石油相互依赖间接相关。公然使用武力成本太高而且不可行，但在此相互依赖背景下，武力作为权力资源发挥着作用。换句话说，危机的结果与市场结构变化引起的不对称有关，但并不是由经济权力单独决定的。直至今天，在权力因为石油资源而形成和受到限制的过程中，这些复杂的因素仍然发挥着作用。

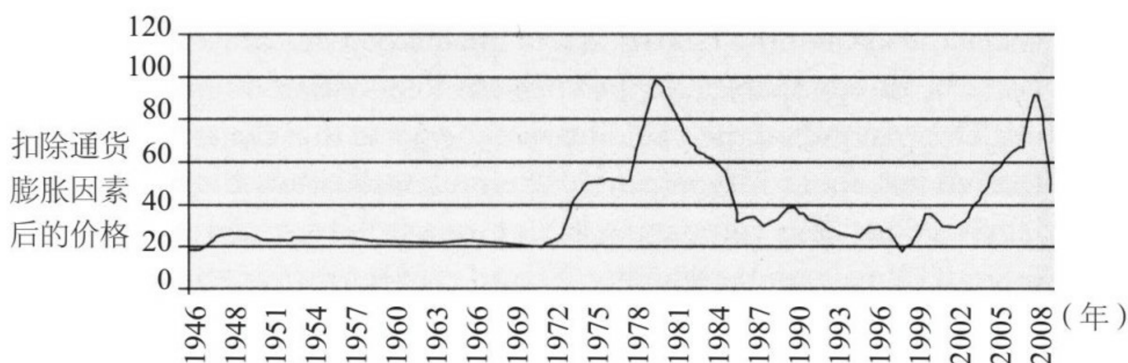


图3–1 美国国内实际原油价格（1946~2008年）

资料来源：伊利诺伊石油与天然气协会及美国劳工统计局数据

20世纪90年代末，石油价格暴跌。一方面，产油效率在高油价的刺激下提高，导致市场需求缩减；另一方面，新产油国的涌现使石油输出国组织在世界市场上面临的竞争加剧。技术的发展使地质学家有机会发现过去不可能发现的石油储备。然而，2005年后，石油价格又再度走高。战争、飓风和恐怖主义威胁造成的破坏起到了一定作用，但石油需求将伴随亚洲经济的迅速发展而上涨的预测是其中的主要原因。全球人口最多的两个国家中国和印度在现代化和工业化的进程中对能源的需求迅速上涨。尽管20世纪70年代的石油危机已经表明石油是可替代商品，并且不管石油掌握在谁手中，市场往往都会分散供应，但两国都在努力推行重商主义，购买并控制外国石油供应。不管怎样，两国经济的迅速发展都将使全球石油需求显著增长，这意味着波斯湾地区等全球最大的产油区仍将在世界政治中发挥重要作用。由于沙特阿拉伯是世界头号产油国，且拥有着全球最多的石油储备，其政治稳定的任何重大变化都可

能造成广泛的后果。

将石油市场与天然气市场相比较很有意思。俄罗斯既是主要的石油生产国，也是主要的天然气生产国，但其通过构建市场不对称来获得权力的努力在天然气领域比在石油领域更明显。正如我们已经看到的，石油是一种相对可替代的商品，它的供应来源多元化，运输也相对容易。而直到目前为止，天然气一直都被视为稀缺资源，其供应更依赖于固定的运输管道。尽管未来情况可能会因为液化天然气运输和能够开采丰富页岩气资源的新技术的出现而发生变化，但到目前为止，俄罗斯一直是欧洲的主要天然气供应国。俄罗斯政府整合气田与输气管道所有权，成立俄罗斯天然气公司，利用该公司构建对俄罗斯有利的市场。在与乌克兰等邻国发生天然气价格纠纷时，俄罗斯会毫不犹豫地运用其经济权力，切断天然气供应。后来，更讨俄罗斯喜欢的新政府在乌克兰上台，俄罗斯以大幅打折的天然气价格为诱饵，使其在乌克兰的海军基地获得了延期，使乌克兰加入北约的前景更加复杂。

德国1/3的天然气供应依赖于俄罗斯，但德国政府表示不会为此而过于担忧，因为它认为德国与俄罗斯之间的相互依赖是对称的。在德国看来，德国客户群体规模很大，德国人的需求是俄罗斯人收入的保证，就像俄罗斯的天然气供应是德国人需求的保证一样。因此，当欧盟想要修建不经过俄罗斯境内的里海天然气运输管道时，德国并不那么感兴趣。相反，德国支持修建北海海下天然气管道，这条管道让俄罗斯能够绕过乌克兰和波兰，也会增加德国对俄罗斯天然气供应的依赖。

这条管道的修建会增强乌克兰和波兰的脆弱性。过去，天然气管道途经两国，它们能够切断天然气运输，因此有能力讨价还价，由此而给德国带来的烦恼增强了两国同俄罗斯谈判的能力。简言之，俄罗斯利用其管道外交加强了经济权力。它有动力信守承诺，为德国这样的大客户提供可靠的天然气供应，但在向其视为自身势力范围的小客户，如波罗的海国家、格鲁吉亚、白俄罗斯和乌克兰供应天然气时，俄罗斯就能够

运用其不对称优势。同样，俄罗斯也想要与中亚各共和国签订合同，利用俄罗斯管道完成这些国家向欧洲的天然气运输，但其构建这一市场的努力因为中国修建自中亚向东的天然气输送管道而受到了抵制。更重要的是，近期新技术的发现与利用探明了美国及其他地区蕴藏着大量页岩气资源。意欲向美国输送液化天然气的项目在美国市场上不再有竞争力。相反，随着新发现的页岩气开始向欧洲市场运输，俄罗斯能够通过管道外交获得的权力遭到了削弱。

上述与石油和天然气有关的实例表明，尽管与工业时代相比，在信息时代所谓的轻量级经济中，原料的重要性有所下降，但就经济权力的形成而言，石油与天然气仍然重要。不过，即使是由对能源的控制而获得的权力也有兴衰。经济权力与特定的市场情境高度相关。

为什么中国要援助非洲国家

就像将战斗视为军事权力的核心一样，很多人常常认为制裁是最显而易见的经济权力工具。制裁的实施不像市场的构建那样不易被察觉（尽管制裁有时与操纵对市场准入的控制相关）。“制裁”的定义是旨在强化决策力量、赋予政策权威性的鼓励或惩罚措施。制裁既可以是消极的，也可以是积极的。正如托马斯·谢林曾经指出的：“威胁与承诺、胁迫与补偿之间的区别有时取决于基点的位置。起初我们同意每周给孩子一些零用钱，前提是他们自己铺床并做其他一些简单的家务……可一旦这成为常态，孩子们对每周的零花钱有了期待，再因为他们没能达到要求而拒绝给零花钱在他们看来就成了一种惩罚。”认知影响着对制裁的体验。

大卫·鲍德温列举了包括禁运和预防性收购在内的11个消极贸易制裁实例，包括资产冻结、不利税制和暂停援助在内的7个资本制裁实例，以及包括关税下调、优惠市场准入、提供援助和投资保障在内的12

个积极制裁实例。其他制裁近例包括旅行禁令和武器禁运等。国家和非国家行为体都可以运用制裁手段，也都可能遭到制裁。出于政治目的而操纵经济贸易是所有制裁的共同点。

在竞争中，国家会出于保护目的而限制市场准入，以获得更大份额的贸易收益或偏袒某个具有政治重要性的国内集团。但很多保护主义措施同时也是以形成权力为目的的。例如，欧盟向其前殖民地国家提供优惠市场准入可能被视为纠正历史上的不公正（从而寻求产生软实力）或实施新殖民控制（硬实力）的手段，但它的目的是政治性的。

拥有大规模国内市场的国家经常会以调整市场准入相威胁，将监管权力扩展到本国领土外。例如，在隐私保护领域，欧盟在全球标准的制定中居于主导地位，因为没有哪家公司想要被排除在欧洲市场之外。同样，由于美国和欧洲市场的重要性，跨国公司会遵守最为严格的反垄断法规。即使美国司法部已经批准通用电气收购霍尼韦尔，在欧盟的反对下，通用电气还是选择了放弃。很多公司发现，为了进入中国市场，它们不得不接受少数股权规定、专利技术转让和通信方面的限制性规定。随着其市场规模的扩大，中国的要求越来越严格，实际上是迫使供应商分享技术、采用中国的技术标准，“作为一项有意识的战略，利用中国的经济规模改变技术标准，企业如果不去适应这些标准，就会付出重大的代价”。外国投资者曾提醒中国，这些政策会削弱投资信心，但无济于事。2009年，中国国务院副总理王岐山出访欧盟时要求欧盟保持市场开放、解除武器禁运并向中国公民发放更多签证。市场规模较大的国家在控制市场准入和实施制裁方面具有优势，这不足为奇。

作为全球最大的经济体，美国经常带头实施制裁。从1996年到2001年，美国单独向其他国家实施了85项新制裁，一些爱开玩笑的人抱怨说美国已经制裁了全球半数人口。然而，大多数专家传统上认为，“制裁是没有用的”。国际联盟的制裁没能阻止意大利入侵埃塞俄比亚，美国半个世纪的贸易禁运没能让卡斯特罗下台，伊拉克萨达姆政权的倒台也

不是因为制裁的作用，这些著名的例子都强化了上述传统观点。那么，为什么制裁的实施还如此司空见惯呢？

在某种程度上，答案在于对失败的判断被夸大了。一项细致的研究表明，主要国家在1950年到1990年间发起的115次经济制裁中，约1/3对制裁国目标的实现至少起到了一些作用。该研究发现，当制裁目标明确适度、制裁对象起初处于弱势、经济关系重要、制裁严重、制裁持续时间有限时，制裁最有可能成功。有人对这些研究结果表示怀疑，其中一位学者称，在115次制裁中，仅有5次是有效的，其中包括对南非和利比亚的制裁等最重要的制裁。

鲍德温指出，对有效性的判断只与结果有关，而对效能或效用的判断与手段和结果相关。任何情况下都有一个重要的问题，即何种手段能够替代制裁。即使通过经济制裁达到目标结果的可能性很低，但问题是，这种可能性是否依然高于通过其他替代性政策手段达到目标结果的可能性。军事权力有时更有效，但其运用成本可能过高，从而使效能降低。以对古巴卡斯特罗政权的制裁为例。正如古巴导弹危机所表明的，使用军事手段将卡斯特罗赶下台可能要付出极大的成本，其中包括核战争的风险。同时，在美苏两极冷战中，不作为会使美国在与苏联的政治较量中遭受重大损失。尽管制裁并不能有效促使卡斯特罗下台，但它们却是使古巴蒙受损失并遏制卡斯特罗的有效途径。军事行动可能（或不可能——猪湾事件就是一个证明）能够将卡斯特罗赶下台，但考虑到潜在的军事成本，制裁可能是最有效的政策选择。

与所有形式的权力一样，经济制裁的运用也取决于情境、目的和将资源转化为目标行为的能力。判断制裁是否成功需要明确制裁目标，但行为体和观察家常常将各种目标混为一谈。制裁的主要目标包括行为改变、遏制和他国政权更迭。或者，这些目标也可被描述为胁迫、约束和示意。胁迫是努力让目标对象做某事，约束是要让目标对象做某事时遇到困难，而示意是向目标对象、国内民众或第三方表明承诺。一项研究

得出结论，贸易制裁很少能强迫目标对象顺从或颠覆目标政府，其威慑作用也有限，但作为国际和国内信号，它们通常是成功的。

我们再回过头来看看著名的古巴制裁“失败”。尽管制裁没能推翻卡斯特罗政权，并且仅仅稍微抑制了卡斯特罗的国际能力（因为他得到了苏联方面的援助），但美国政策制定者却通过制裁向国内民众和其他国家发出了信号，与苏联结盟会付出沉重代价。（冷战结束后，制裁实施的情境发生变化，它们是否失去效用或者产生相反的效果是另外一个问题了。）同样，1979年苏联入侵阿富汗后，美国总统卡特没有威胁动武，而是削减了谷物销售并拒绝参加莫斯科奥运会。美国当时如果威胁使用武力，可信度并不高。发出威胁很容易，但如果没有付诸实施，国家的信誉就会遭到严重损害。这些制裁会使美国付出高昂成本的事实使美国对苏联入侵行为做出的反应更可信。

普通的制裁就像一柄钝器，遭受苦难的不是专制国家的上层决策者，而是贫穷弱势的人口。而且，在对伊拉克的制裁中，萨达姆政权对制裁的残酷影响进行了夸张的报道，从而使联合国的制裁非法化并寻求能够削弱制裁影响的让步。20世纪90年代，制裁效果普遍有限，各国由此开始规划针对上层人士而非普通公众的“巧制裁”。上层集团的某些特定成员被禁止旅行，其在海外的金融资产遭到冻结。2007年，朝鲜政府重回谈判桌就是制裁的功劳，美国财政部有效冻结了朝鲜在一家澳门银行的资产。此外，政策制定者开始意识到制裁应该被视为众多政策手段中的一种，而不是孤注一掷的条件，并将其灵活地运用于谈判中。例如，20世纪90年代，美国开始修复同越南的关系，在其他外交手段之外，逐步放松制裁也是整个过程的一部分。关于缅甸，希拉里·克林顿曾说道：“要么接触要么制裁是一种错误的选择……因此日后我们将同时运用这两种手段。”

制裁的示意作用常常被认为“仅仅是象征性的”而遭到摒弃。但如果我们考虑到合法性和软实力，我们就能够清楚地看到，示意可以让目标

付出实际代价。点名羞辱是非政府行为体通过抨击跨国公司品牌形象影响其政策的重要途径。非政府组织还设法抨击国家声誉，让国家因为感到羞愧而不得不采取行动。国家也加入了这场较量，进行能够增强自身软实力并削弱对手软实力的新闻报道。这些运动有时失败有时成功，但合法性是一种权力现实，合法性之争都有实际的代价。一些观察家认为，最终导致1994年南非黑人总统上台的反种族隔离制裁的主要影响并不是经济影响，而是曾经执政的白人政府遭到孤立、其合法性遭到质疑。类似地，联合国制裁之所以能够成功地促使利比亚改变支持恐怖主义和发展核武器的政策，除去经济影响的作用外，还与利比亚对合法性的关切相关。由于制裁具有示意作用和软实力价值，且常常是唯一相对廉价的政策选择，因此，尽管历史上其实施有成有败，它可能仍将是21世纪一种重要的权力手段。

报偿、援助和其他积极制裁也同时体现着软硬两种实力。正如前面所指出的，提供报偿与取消报偿是同一问题的两个方面。援助的提供与切断是制裁的正反两面。通过提供报偿来确保其他国家的支持在内阁外交时代历史悠久，在当今的民主时代也依然存在。实际上，现在一些小国继续承认中国台湾当局而不是中华人民共和国政府，原因就在于它们从台湾当局那里得到了大量经济援助。类似地，如果要理解为什么在关于捕鲸问题的国际论坛上，一些非捕鲸国家投票时会站在日本一边，我们就必须注意它们从日本得到的援助。

2005年后，石油与天然气价格上涨，提升了能源出产国俄罗斯、委内瑞拉和曾经因20世纪90年代的低油价而蒙受损失的伊朗的政治影响力。尽管这些国家不像沙特阿拉伯那样拥有能够构建市场的经济权力，但它们有额外的现金用以提供报偿和援助，从而推动其对外政策目标的实现。委内瑞拉前总统查韦斯利用石油财富增强了该国在拉丁美洲的软实力，甚至将向马萨诸塞州消费者提供廉价石油作为软实力宣传策略。伊朗利用其石油财富加强了在黎巴嫩及其他地区的影响力。俄罗斯利用石油收入购买影响力：据称，为了换取太平洋小岛国瑙鲁对脱离格鲁吉

亚的阿布哈兹和南奥塞梯的承认，俄罗斯给了瑙鲁5 000万美元。

大国提供对外援助的目的多种多样。除了饱受战争蹂躏的阿富汗和巴基斯坦之外，以色列和埃及是接受美国援助最多的国家，美国的目的是在地区安全问题上对两国施加影响。中国的对外援助通常是为了获取原料。中国在其他国家获得的原料优惠通常都附有中国帮助该国修建一座新体育场或机场航站楼的条件。据一些专家说："非经合组织成员国中国正在按照西方国家已经在很大程度上放弃了的规则行事。它在秘密的政府间协定中将援助与商业混在了一起。"卢旺达总统保罗·卡加梅认为中国的援助比西方的援助更优惠。这种援助方式并非中国所独有，印度与巴西都是同时接受并发放援助的新兴经济体。"所有新援助国（除了俄罗斯之外也都在接受援助）都没有发布详尽的，或者哪怕是能够让人读懂的数字。"

俄罗斯意欲通过对外援助增强在前苏联各共和国"近邻"中的影响力。英国等一些国家的大部分援助是发展援助，其管理由专门的机构负责。英国负责管理对外援助的是国际发展署而不是外交部。而美国的对外援助项目中，由美国国际开发署负责管理的发展援助项目还不到一半。作为超级大国，美国很多对外援助的目标并不直接与发展相关。美国1/4的对外援助都是五角大楼负责管理的。

即使援助仅以发展为目的，通过增进盟国的经济与管理能力，它还是能够形成硬经济实力。"国家重建"可以加强盟国的硬实力。美国实施马歇尔计划，用其国内生产总值的2%帮助欧洲恢复在"二战"中被摧毁的经济，就是一个恰当的例子。通过恢复西欧的经济增长与繁荣，美国成功加强了对共产主义和苏联的抵制，这是其主要对外政策目标之一。马歇尔计划的实施还使欧洲对美国心怀感激，加强了美国在受援国中的软实力。

表3–1 美国援助项目构成（2008年）

类别	占总体援助的百分比（%）
双边发展援助	35.5
经济、政治与安全援助	27.1
军事援助	17.5
人道主义援助	14.4
多边援助	5.5

资料来源：美国国务院，“总结与要闻，国际事务，Function150，2009财政年度”；美国参众两院拨款委员会；美国国会研究服务部（CRS）计算数据

有时，有人会呼吁实施与马歇尔计划相似的计划，以促进很多欠发达地区的发展。但这些建议存在两个问题，一是马歇尔计划的规模，二是当时欧洲各国已经具有发达的经济基础，马歇尔计划要做的仅仅是促进欧洲经济的恢复。同时，当时接受援助的欧洲各国对大部分援助进行了有效的管理。今天，经济学家们并不一致认为有明确的发展方案存在，也不一致赞同如果有这样的方案存在，援助就总是有效的。实际上，一些经济学家甚至已经提出，援助会形成依赖文化，滋生腐败，因而可能适得其反。例如，美国经济学家杰弗里·萨克斯认为，通过实施计划周密的发展援助，极度贫困可以在2025年得到消除，而前世界银行经济学家威廉·伊斯特利却对对外援助持十分怀疑的态度，认为它会形成反向激励。萨克斯在肯尼亚乡村开展试点项目并取得了成功，但“伊斯特利和其他一些人却批评萨克斯没有对治理和腐败等较宏观的问题给予足够关注，而正是这些问题使一些最具善意且得到了最多资助的援助项目陷入了困境”。虽然无法对这些经济学家的观点做出评判，但我们能够意识到，对发展与国家重建的不确定限制了各国通过援助增强盟国的实力以形成经济权力。这并不意味着援助总是没有效果，只是在以发展为导向的援助能够成为硬经济实力来源的问题上，很多预测表面上过于乐观，我们在接受这些预测时要谨慎。

援助项目也可以被用于实现人道主义目的，并且如果管理得当，它们能够产生软实力。但这种软实力并非肯定能够形成。尽管援助可以赢得社会上层的好感，但如果因为援助而引发腐败、破坏各社会群体现有的权力平衡，它同样会在普通民众中引发怨恨，而不是产生吸引力。而且，旨在限制地方精英的条件也可能造成适得其反的结果。例如，2009年美国推出75亿美元的巴基斯坦援助计划，限定其中一部分用于民用发展，但这些限制却引发了巴基斯坦媒体的民族主义狂热。类似地，一项对阿富汗援助项目的研究发现，就软实力而言，有时援助不仅达不到目的，还会适得其反。大型援助项目常常因为扰乱地方政治平衡和滋生腐败而在地方群体中引发忌妒、冲突和怨恨。正如一位观察家所总结的："如果能够从目前仍然不确定的成功中吸取一些经验教训，那就是小项目通常最有效，地方民众的赞同和参与必不可少，每前进一小步都需要很长时间。"与消极制裁一样，历史上，对于硬实力和软实力的形成，通过报偿和援助实施的积极制裁所起到的作用也是喜忧参半。

经济权力的未来

谈判与权力斗争存在于国家、私营公司以及两者的混合体之间。"无论看向何处，你都能看到大量混合性组织，它们的涌现模糊了公共部门与私营部门之间的界限。它们既不是用于控制经济命脉的老式国有企业，也不是凭自己的力量在市场中沉浮的典型私营公司。相反，它们是模糊的实体，似乎在两个世界中频繁转换，以实现自己的目的。"俄罗斯天然气公司等俄罗斯企业、中国的国有企业和迪拜世界等主权财富基金使市场行为复杂化，增加了政治操纵的机会。

强劲且不断增长的经济为各种权力手段提供了基础。此外，制裁和援助等经济手段在21世纪将至关重要，因为就相对成本而言，它们往往是最有效的手段。但认为21世纪将是地缘经济的时代则是错误的。权力向包括跨国公司在内的非国家行为体的扩散限制了国家运用经济手段的

战略。由于市场行为体难以控制且市场形势多变，国家会常常发现经济权力难以运用。尽管做出21世纪经济权力将超越军事权力的简单结论是错误的，但全方位理解经济政策手段也同样重要。构建市场比实施制裁和提供援助更重要。在拒绝给予供应商经济权力时，促进开放市场结构并使供应来源多样化的政策通常比凭借所有权锁定供应的重商主义政策更有效。经济权力将是巧实力政策工具中最为重要的一种，但政策答案往往将取决于不同市场的情境及脆弱性的不对称。

第四章 21世纪的软实力

软实力是一个已经登上报纸头版并且被中国、印度尼西亚、欧洲和其他国家最高领导人所使用的学术概念。然而，广泛的使用有时意味着对这一概念的误用，误将其作为除军事力量之外的其他权力的同义词。并且，由于软实力看上去似乎是原始权力政治之外的又一种选择，注重伦理道德的学者和政策制定者往往乐于接受它。但软实力是一个描述性而非规范性概念。与其他形式的权力一样，软实力的运用可能出于善意，也可能是为了不好的目的。在希特勒和斯大林的助手们看来，他们都拥有大量软实力，但这并不能让他们心想事成。转变思想并不比施加压力容易。

持怀疑态度的人认为软实力是“在大量对外政策检验中失败了的美好学术思想之一”，提出“即使是最强烈的文化亲和力也无法阻止军队的进攻”。尽管软实力是一个新概念，但它所指的行为却与人类历史一样悠久。它包含在老子的“太上，不知有之；其次，亲而誉之”之中。18世纪的欧洲，法语和法国文化的传播增强了法国的权力。1762年，在普鲁士腓特烈大帝濒临战败时，“俄国女沙皇伊丽莎白去世，其子彼得三世继位，他崇拜军人国王腓特烈……命令俄国军队撤回本土”，腓特烈被自己的软实力所拯救。美国内战期间，一些英国政治家考虑过支持南方，尽管这样做有着明显的商业和战略利益，但英国上层集团还是由于民众对奴隶制的反对和北方事业的吸引力而受到了约束。第一次世界大战前，当美国为了选择站在德国还是英国一边参战而绞尽脑汁时，“1914年德国的主要不利之处并不是它过去在美国人的观念中留下了不好的记录，而是它根本就没有留下记录。因此，没遇到什么抵制，美国很自然地就被拉到了控制着跨大西洋沟通渠道的英国一边”。与怀

疑者们的看法相反，软实力在历史上常常产生非常实际的影响，包括军队的调动在内。

软实力是权力的一种形式，只有残缺而贫乏的现实主义才会忽视它。传统现实主义者没有忽视软实力。1939年，著名英国现实主义者E·H·卡尔将国际权力分为三类：军事权力、经济权力和支配舆论的权力。正如我们已经看到的，其中的许多微妙之处因当代新现实主义者想要将权力量化以做出结构判断而丧失了。他们所做的或许可以被称为“具体的谬误推理”。权力被简化成了可度量的有形资源。它是可能被投到你脚上或城市里的什么东西，而不是能够改变你首先想要“投”些什么的某种力量。

正如最伟大的现实主义者马基雅维利在五个世纪前所描述的，对于君主来说，被人畏惧比受人爱戴更好，但被人憎恨是最危险的。现实主义与软实力并不矛盾。软实力并不是某种形式的理想主义或自由主义，它只是权力的一种形式，是一种得到想要的结果的手段。合法性是一种权力现实。关于合法性的竞争性较量是增强或剥夺行为体软实力的一部分，在21世纪的信息时代尤其如此。

不只国家有软实力。公司、机构、非政府组织和跨国恐怖主义网络通常也都有自己的软实力。甚至作为个体的名人都能够“让思想生动、得到认可和接受”，运用自己的软实力，“或者就像歌手波诺所说，当人们能够听懂他的音乐时，他会得到掌声，而听不懂他的音乐会让人们感到痛苦”。2007年，在北京奥运会举办前，史蒂文·斯皮尔伯格向胡锦涛主席发出了一封公开信，要求中国利用自身的影响力敦促苏丹接受联合国维和部队进驻达尔富尔。“中国很快就派外交部部长助理翟隽出访达尔富尔，这一彻底转变成了经典案例，在脆弱的时间和脆弱的情势下由于中国政府的行动实现了外交手段多少年来都不能实现的目标。”

将软实力纳入政府战略比看上去要难得多。第一，就结果而言，与硬实力的运用相比，软实力的运用能否成功更多地是由权力运用对象所

控制的。第二，软实力的效果往往要经过长时间才能得到体现，但大多数政治家和公众都没有耐心，他们想要立即看到投资回报。第三，软实力手段并不完全控制在政府手中。尽管政府支配着政策，但文化和价值观植根于公民社会中。与经济权力或军事权力相比，软实力的运用似乎风险更小，但它往往难以运用、容易丧失且恢复成本高昂。

信誉是软实力的基础，当外界认为政府在实施操纵，而信息都是宣传手段时，信誉会遭到破坏。一位批评家提出，如果政府有意地避免强迫或操纵，那它们就不是真正在行使软实力，只是在进行对话。虽然维护信誉是政府面临的一项艰巨任务，但这种批评低估了软实力互动中吸引力而不是攻势的作用。最好的宣传不是宣传。

当然，不夸大软实力（或其他任何形式的权力）的影响是很重要的。在某些情况下，软实力的影响力很小。例如，我们很难看到朝鲜核武器争端通过软实力手段得到解决。一些批评家认为，因为软实力通常并不足以解决问题，因此它并不是一种权力。他们的观点是错误的，因为各种形式的权力都面临着同样的问题。当一国政府关注的是促进民主、人权和自由等结构环境目标或一般价值目标时，软实力常常比硬实力更有效。21世纪是权力向非国家行为体扩散的全球信息时代，软实力将成为巧实力战略中日益重要的一部分。

软实力的来源

一国的软实力主要依赖于三种基本资源：它的文化（在对他人有吸引力的地方发挥作用）、它的政治价值观（当它在国内外遵循这些价值观时发挥作用）以及它的对外政策（在他人认为这些政策合法且具有道德权威时发挥作用）。潜在权力资源能否转化为有吸引力的行为，影响他人以实现有利的结果，上述括号中的限定条件很重要。就软实力而言，权力运用对象的想法尤其重要，权力运用对象与权力实施者同样重

要。吸引与说服是在社会中构建起来的。软实力是需要舞伴才能跳起的舞蹈。

在一些情境中，文化可能是重要的权力资源。“文化”是群体传播知识与价值观的社会行为模式，它存在于多个层面。人类文化中有些层面是普世的，有些是民族的，其他一些则是社会阶层或小群体所特有的。文化从来都不是静止的，不同文化以不同方式相互影响。我们需要对文化与权力行为的联系进行更多的研究。例如，西方的文化吸引力能否削弱当前一些伊斯兰社会中的极端主义诉求？一些人认为西方与伊斯兰世界存在着不可逾越的文化鸿沟。但我们可以看一下伊朗这个伊斯兰国家。尽管西方音乐和电影令居于统治地位的毛拉们深恶痛绝，但它们对很多年轻人具有吸引力。

有时，第三方能够促进文化调和。事实正在证明，在中国，美国和日本的很多文化观念在经由韩国传入时更有吸引力。正如一名大学生在谈论电视节目时所说：“美国电视剧与韩国电视剧展现的是同样的生活方式。我们知道韩国与美国有着相似的经济与政治体制，但我们更容易接受韩国人的生活方式，因为他们在文化上与我们相近。我们觉得几年后也能够像他们一样生活。”

但直接的文化接触也同样重要，正如曾有人描述在美中国留学生时所说：“我们的经历让我们看到，中国还可以有其他的发展道路，我们还可以有其他的生活方式。身在美国让我们意识到，中国的情况可以不一样。”随着时间的推移，不同文化相互影响。例如，贝鲁特美国大学最初增强了美国在黎巴嫩的软实力，但研究表明，它后来增强了黎巴嫩在美国的软实力。

文化、价值观和政策并不是仅有的软实力资源。正如我们在上一章中看到的，经济资源同样也可以产生软实力及硬实力行为。经济资源既可以用于吸引，也可以用于胁迫。有时在现实世界中，我们很难区分经济关系中哪个部分是由硬实力构成的，哪个部分是由软实力构成的。欧

洲领导人称其他国家期望加入欧盟是欧洲软实力的标志。例如，中欧前社会主义国家为加入欧盟而按照欧盟框架修改了法律，令人印象深刻。土耳其也基于相似的理由改变了其人权政策与法律。但是，这些转变在多大程度上是以市场准入为经济诱因的？又在多大程度上是欧洲成功的经济与政治体制吸引的结果？多种原因在其中发挥着作用，一国的不同行为体对此有不同的认识。新闻工作者与历史学家必须详细记述特定的过程，以厘清因果关系。

一些观察家看到，中国在亚洲和其他发展中地区的软实力正在增长，特别是在始于美国的2008年全球金融危机之后。按照《人民日报》的报道："软实力已经成为关键词……中国的软实力发展潜力巨大。"在部分发展中地区，所谓的"北京共识"已经比此前占优势的"华盛顿共识"更受欢迎。但委内瑞拉人和津巴布韦人在多大程度上是出于吸引——仰慕中国国内生产总值在10年内翻了一番或看到进入中国不断扩大的大规模国内市场的前景——而接受"北京共识"？并且，中国的增长模式即使能够在发展中国家中产生中国的软实力，也不会在西方发达国家中形成中国的吸引力。在加拉加斯有吸引力的东西到了巴黎可能就会令人厌恶。

我们也看到了，军事资源有时能增进软实力。独裁者常常营造不可战胜的神话氛围，以形成希望并吸引追随者。一些人通常会被力量所吸引。正如本·拉登曾经说过的，强壮的马比虚弱的马更吸引人。管理得当的军队可以成为吸引力的来源，军事合作与培训项目可以建立能够增强一国软实力的跨国网络。与此同时，滥用军事资源会削弱软实力。对正义战争的区别对待原则和相称性原则置若罔闻会损害合法性。2003年美国最初军事进入伊拉克的效率之高让一些伊拉克人和其他人感到钦佩，但这种软实力因其随后占领之低效及虐囚丑闻而遭到了削弱。相比之下，2010年，通过动用军事资源向海地提供震后救援，美国、中国、巴西和其他国家都增强了自己的软实力。

中国的软实力攻势与美国的霸权

一些分析家将21世纪的软实力看作文化帝国主义的一种形式，认为美国文化已经创建了一种霸权主义的自由对话。对立表述中的“话语战”是全球政治的一部分，这些分析家认为，“9·11”恐怖袭击事件后美国将全球政治构建为“全球反恐战争”的能力将争论与行动引入了美国的框架。但用“胁迫性”来描述美国在当代传播中的支配地位是很奇怪的。正如卢克斯提出的，第三个层面的权力可以通过理性模式，也可以通过非理性模式得到运用，权力实施者可以通过授权或剥夺权力的方式影响权力实施对象的偏好与自我利益形成。尽管区分教化与自由选择并不总是一件容易的事，但多数情况下，我们还是能够辨别。

在某种绝对意义上，美国的价值观并不是普世的，但在更多人想要参与和言论自由的信息时代，美国的很多价值观都与其他人的价值观相似。价值观在得到广泛认同时能够成为软实力的基础，这种软实力有不同的作用方向，美国既是权力的实施者，也是权力的实施对象。美国人能够从中受益，但同时也会发现自己受到了约束，如果美国想要保持吸引力，就必须遵循他人认同的价值观。鉴于全球关系的政治多样性和制度分裂，那些相信美国话语霸权的人很难阐明自己的理由。很多国家和集团有不同的价值观，否则，全球事务中的观点一致性会比现在高很多。本土文化继续赢得忠诚，因为“人们处于地位和等级网络中，寻求着宗教与群体的身份标志”。

要正确评估美国的软实力霸权，看一下中国的情况会有帮助。中国人并不缺乏对“软实力”的兴趣。一位新加坡分析家指出：“软实力是中国战略视野的主要组成部分，表明了中国对外部认知的敏感性。”20世纪90年代初以来，中国国内发表的关于软实力的文章和学术论文已经达到数百篇。软实力一词也已经进入了中国的官方话语。2007年10月15日，胡锦涛主席在中国共产党第十七次全国代表大会上讲话指出，中国共产党必须“提高国家文化软实力……文化越来越成为综合国力竞争的

重要因素”。

中国一直都拥有具有吸引力的传统文化，而现在它也正在进入全球流行文化领域。从1978年到2008年，共有140万中国学生出国留学；2009年，在中国高校学习的外国留学生数量达到了22万。中国官员预计，到2020年，这一数字将达到50万。中国在全世界开办了数百所孔子学院，讲授中国的语言与文化，当美国之音将中文广播时间从每天的19小时削减为14小时时，中国国际广播电台却将英文广播时间增加至全天候24小时。2009~2010年度，中国投资89亿美元进行“对外宣传”，其中包括效仿半岛电视台开办全天24小时播出节目的新华有线新闻频道。

中国外交也进行了调整。20世纪90年代初，中国对多边安排小心翼翼，与很多邻国相互误解。后来，它加入了世界贸易组织，派出3 000多人次参加联合国维和行动，在防扩散外交中发挥了更大作用（包括主持朝核问题六方会谈），解决与邻国的领土争端并加入了多个区域性组织，其中东亚峰会只是最近的一个例子。这种新外交缓解了其他国家对中国的恐惧，也减弱了它们联合起来平衡中国实力崛起的可能性。据一项研究认为：“中国人的方式是强调象征性关系和高姿态，例如恢复柬埔寨国会或莫桑比克外交部。”但中国的软实力和美国的软实力一样有限度。

2009年，中国政府宣布将投资数十亿美元打造全球媒体巨头，与彭博社、时代华纳和维亚康姆展开竞争，“利用软实力而不是军事力量赢得海外朋友”。中国努力想要将新华社和中央电视台打造成CNN和BBC的竞争者。

因此，2008年年末在亚洲进行的一项民意调查的结果就不足为奇了。该调查发现，中国的软实力不及美国，得出的结论是“到目前为止，中国的魅力攻势并没有奏效”。2010年BBC在28个国家进行的民意调查证实了这一点。BBC调查显示，中国的形象仅在巴基斯坦和非洲是纯正面的，而在亚洲、美洲和欧洲都是中性或负面的。大国想要利用文

化与新闻报道构建软实力，扩大自身优势，但如果语言和符号与国内现实不一致，这并不是一件容易的事情。

软实力可以用于零和互动，也可以用于正和互动。正如我们已经看到的，仅仅把权力——影响他人以获得偏好结果的能力——视为“超越他人”而不是“与他人相关”是错误的。一些观察家已经就中国软实力的潜在增长发出了警告。这是否会给其他国家造成问题将取决于权力的运用方式。如果中国利用其软实力操纵亚洲政治以排挤美国，其战略就会引发冲突，但如果中国采取国际事务中崛起的“负责任的利益相关者”的态度，其硬实力与软实力的结合就能做出积极贡献。

中国的软实力还远远无法与美国或欧洲的软实力同日而语，但忽视其软实力正在增长的事实是愚蠢的。幸运的是，中国软实力的增长对其自身和世界其他国家都可以是好事。软实力不一定是零和博弈，一国软实力的增长不一定会造成另一国软实力的丧失。例如，如果中国和美国对彼此的吸引力都得到加强，破坏性冲突的可能性就会减弱。如果中国软实力的增强能够使冲突的可能性减小，那它就能够成为正和关系的一部分。

软实力行为：校长如何能阻止学生吸烟

到目前为止，我们一直在关注软实力资源，但软实力符合我们在第一章中所讨论的权力行为的所有三个层面。

例如，我们假定一所学校的校长不希望一个青少年吸烟。在权力的第一个层面下，这位校长可以用罚款或开除来威胁学生，让其改变想吸烟的欲望（硬实力），或者花很长时间去劝说学生，让其改变现有的对吸烟的偏好（软实力）。在权力的第二个层面下，校长可以取缔学校的香烟自动贩卖机（硬性议程设置），或者用吸烟致癌及使牙齿变黄的公

益广告来营造吸烟不受欢迎且后果不堪设想的氛围（软实力）。在权力行为的第三个层面下，校长可以召集全校大会，让学生们讨论吸烟问题并承诺不吸烟（软实力），或者更进一步，排挤吸烟的少数学生（硬实力）。换句话说，校长可以运用硬实力来阻止学生吸烟，也可以运用构建、说服和吸引的软实力。校长能否成功运用软实力取决于其吸引、创建信誉和信任的能力。

表4–1 权力行为的三个层面

第一个层面

（达尔：诱使他人做他们本来不想做的事）

硬：A运用武力/报偿改变B现行的战略

软：A运用吸引/说服改变B现有的偏好

第二个层面

（巴克拉克与巴拉茨：构建并设置议程）

硬：A运用武力/报偿删减B的议程（不管B是否喜欢）

软：A运用吸引力或制度让B认为议程合法

第三个层面

（卢克斯：塑造他人的偏好）

硬：A运用武力/报偿塑造B的偏好（“斯德哥尔摩综合征”）

软：A运用吸引力和/或制度塑造B的最初偏好

吸引比其表面看上去更复杂。它既可以指引起注意——不管是正面的还是负面的，也可以指产生有吸引力的或正面的磁效应。与磁力或引力一样，吸引可能受欢迎，也可能不受欢迎，这要取决于情境。律师们将一些事物称为“引诱性公害”。如果吸引是不对称的且导致硬实力反应，那它产生的就是脆弱性而不是权力。例如，19世纪印度对英国是有吸引力的，这给印度带来的是殖民征服而不是软实力。而且，注意通常是不对称的。问题越大，可能吸引的注意就越多。与较大或较强的一方

相比，较小或较弱的一方注意力更集中，从而在策略上获益——美国与加拿大或中国与越南之间的关系就是证明。但这种吸引不是软实力。软实力依赖于“有吸引力”的正面吸引。

正面吸引由何产生？心理学家告诉我们，我们喜欢那些与自己相似或与自己同属一个群体的人，也会因为身体特征和共同的态度而被吸引。在国家层次上，来自亚太研究中心的亚历山大·沃因提出，权力实施者与行为的三个特质对吸引极为重要：善意、能力与榜样（魅力）。“善意”是权力实施者与他人相关的一个方面。被认为是善意的行为往往能引发同情、信任、信誉和默许。“才华”或“能力”指权力实施者做事的方式，它能够引发羡慕、尊敬和效仿。“榜样”或“魅力”是与权力实施者的理想、价值观和视野相关的一个方面，它往往能够引发鼓舞和遵循。要将资源（如文化、价值观和政策）转化为权力行为，这些特质至关重要。

如果这些特质没有得到感知，那特定的资源就可能引发冷漠甚至厌恶——软实力的反面。通过吸引产生软实力既依赖于权力实施者的特质，也依赖于实施对象对这些特质的认知。对某个对象产生吸引的特质在另一个对象那里有可能引发厌恶。当某个行为体或某种行为被认为是有害的、操纵的、无能的或是危险的，它就可能引发厌恶。因此，某种特定的文化产品，如一部描绘解放的妇女独立行事的好莱坞电影，可能会在里约热内卢产生正面吸引，但在利雅得引发厌恶。被视为操纵行为的援助计划可能会削弱软实力，被视为纯粹宣传的华而不实的电视节目可能会引发厌恶。

说服与吸引密切相关。它是通过论证来影响他人的信念与行为，而不是威胁使用武力或承诺提供报偿。说服几乎总是涉及一定程度的操纵，强调某些方面而忽略其他方面。不诚实的说服甚至可能涉及欺骗。说服中混合了诉诸事实、因果信念和规范前提的理性论证，以及以有吸引力的方式进行的议题构建和情感诉求的运用。这是吸引、信任和说服

密切相关的原因所在。一些理性论证是自行完成的。纯数学中简明的验算即使是反向的，也能够证明自身的价值。但多数论证都涉及对事实和价值观的明确肯定，涉及以一定程度的吸引和对信息可信度的信任为基础的构建。我们以本书开头部分讲到的法国与巴基斯坦的核交易为例。美国为了说服法国，诉诸两国在不扩散领域的共同利益进行了论证，但如果两国政府之间没有一定的吸引力，法国人不相信美国人没有说谎，不相信美国人的情报是准确的，那么美国人说服法国人的努力就会失败。

相应地，议程构建与说服密切相关。在目标看来具有合法性的有吸引力的论证更可能令人信服。而且，多数说服都是间接的，由大众而不是精英所促成的。合法性认知有时也涉及第三方。间接说服常常包含通过感性诉求和报道而不是纯逻辑来说服第三方的努力。在以令人信服的方式构建议题的过程中，报道尤其重要，通过报道，一些“事实”变得重要。而其他事实则无以为继了。然而，如果报道的操纵性过于明显，被认为只是为了宣传，那它就失去了说服力。需要再一次指出的是，对于软实力的形成，重要的不仅是权力实施国施加影响的努力，还有目标对象国的认知。

软实力是如何发挥影响力的

有时，吸引及由其所导致的软实力的产生并不需要付出多大努力。正如我们前面看到的，行为体价值观的效应可能就像“山巅之城”的光芒。这种吸引是被动获得软实力的方式。其他时候，行为体会做出积极努力，通过公共外交、广播、交流和援助等多种项目创造吸引力。因此，软实力影响目标的方式有两种：直接的和间接的。在直接方式下，领导人可能会被善意、能力或其他领导人的魅力所吸引并说服——我们前面列举的沙皇彼得和腓特烈大帝的例子就是证明，二十国集团会议上奥巴马总统利用有说服力的论证使捐款数额增加也是一个例证。精英关

系与网络常常发挥着重要作用。然而，公众和第三方受到影响，进而再影响其他国家领导人的两步模型更为普遍。在此模型下，通过创造有利的决策环境，软实力可以产生重要的间接影响。或者，如果某个行为体或某种行为令目标对象感到厌恶，那它就会造成不利的环境。

对软实力因果效应的判断随模型的不同而变化。在第一种模型下，对直接因果关系的判断需要我们像优秀的历史学家或新闻工作者那样进行细致的过程追踪，理顺各种原因。在第二种模型下，对间接因果关系的判断同样需要我们进行细致的过程追踪，因为其中涉及多种因果因素，但民意调查和细致的内容分析在此能够帮我们对环境有利与否做一个初步的预测。然而，尽管民意调查能够对潜在软实力资源的存在和趋势做出估量，但就结果而言，它们也只是对行为变化的初步粗略估算。相关性有提示作用，但却不能证明因果关系，就像一项对286个国家进行的研究表明恐怖主义的影响在加深，而民意调查显示一国民众对另一国领导人不满，并不能表明两者之间存在因果关系一样。民意在强烈且持久的情况下可能产生影响，但与其他变量相比，民意的影响力只有通过细致的过程追踪才能得到确定。要在短期内准确描述这种影响是很难的，有时最佳的判断是由能够辨别出原因的历史学家在事情过后做出的。

一些怀疑论者认为民意调查完全不重要。他们提出："在外交政策领域，政府控制着民意而不是被民意所控制的事实削弱了软实力的逻辑。"然而，这一论点是错误的，因为它忽视了直接影响、程度差异、目标类型以及与其他原因的互动。而且，民意有时会对专制领导人构成约束，在很多压制内部不同声音的专制国家，国际谴责还是有影响的。尽管在很多情境下，民意对很多政府的影响确实很弱，但软实力也不是无关紧要的。



图4–1 软实力：直接和间接因果模型

在具体目标上，有时软实力对政策制定者的影响是直接的，不需要经过民意的作用。学生和领导层的交流是很好的例子。46位现任政府首脑和165位前政府首脑在美国接受过高等教育。每年来美国留学的近75万外国学生并不都会被美国所吸引，但他们当中的大多数人会。“研究显示，交换生回国后对自己曾经留学的国家和曾经接触的外国人看法更积极”，在民主国家接受过教育的留学生更有可能去促进本国的民主。而且，这样的项目可以对间接参与者产生有益的“波浪效应”。成效可能是引人注目的。例如，戈尔巴乔夫推行新思维和公开化是受到了亚历山大·雅科夫列夫几十年前在美国学到的思想的影响。尽管导致冷战结束的原因多种多样，但前苏联精英们已经充分证实了思想与经济衰退之间的相互作用。正如前苏维埃官员格奥尔吉·沙赫纳扎罗夫所说：“戈尔巴乔夫，我，我们都是双重思想家。”

即使是按照两步模型，民意通常也是通过创造对具体政策方案有利或不利的环境来影响精英。例如，在2003年伊拉克战争中，在公众和议会意见的约束下，土耳其官员没能允许美国第4步兵师从其境内攻入伊拉克。软实力的缺乏导致布什政府的硬实力受损。类似地，墨西哥总统福克斯想要帮助小布什，支持授权美国入侵伊拉克的第二个联合国决议，但他也受到了民意的约束。当亲美成为政治上的“死亡之吻”，民意就对政策产生了影响，这一点是怀疑论者们简单的观点所没有捕捉到

的。就连美国的亲密盟国英国在回应布什政府的情报标准时都决定：“我们仍然必须与他们合作，但我们会以相当不同的方式与他们合作。”

通常，我们更容易看到这些负面案例中的因果关系，因为“否决”相对容易确认。在正面案例中，在众多变量中找出并证明软实力的影响要困难得多。一项研究显示，国家通过第二种民意模型有效运用软实力必须具备三个条件：在正常的思想竞争中向目标对象传递思想，劝说目标对象改变对某个政治议题的态度，确保新的态度会影响政治结果。在讨论一国政府通过软实力改变他国政府政策的努力时，对上述各个步骤进行分析会有所帮助，但这不仅遗漏了第一种直接影响模型，同时也错过了第二种模型的另外一个层面：通过长期吸引创造有利的环境。这样一种环境可能是公民社会和通常被视为更可信的非政府行为体努力的结果，而不是直接的政府努力的结果。我们不能只关注政府行为体及其改变特定政策的有针对性的努力，还必须考虑到“山巅之城”效应和榜样的吸引力。当一个社会对另一个社会具有吸引力时，就能够创造出对一般环境目标和具体精英决策有利的环境。

这里，软实力的目标是广泛的民意和文化态度。大多数研究过战后史的历史学家都一致认为，除了军队和金钱之外，美国在战后欧洲推动其软实力目标的能力还受到文化和思想的强烈影响。尽管像马歇尔计划这样的政府计划是重要的，但历史学家们同样强调非政府行为体的影响力。“美国的公司和广告主管以及好莱坞电影公司的负责人向世界其他地区销售的不只是他们的产品，还有美国的文化和价值观，以及美国成功的秘密。”正如一位挪威学者所说：“联邦主义、民主和开放市场代表了美国的核心价值观，这是美国要向外输出的。”美国因此而更容易维持它所称的“受邀请的帝国”。

这些一般目标在今天仍然重要。例如，很多恐怖主义行为的目的并不是要推翻某个政府，而是要创造对立的气氛，在这种气氛下，极端主

义报道能够传播到更广泛的伊斯兰世界。贝鲁特美国大学和开罗美国大学都是非政府性大学，关于这两所学校影响力的一项有趣研究发现，尽管所在的社会都世道艰难，但在推动自身（间接上是美国政府的）环境目标的实现，推动自由的、世俗的私立教育方面，它们都是成功的。然而，它们并没能推动所在社会接受不受欢迎的美国具体对外政策目标。

我们不应该夸大软实力的“山巅之城”效应，特别是它对具体短期目标的影响力。冷战后，欧洲的软实力对实现中欧民主化的长期目标产生了重要影响，但在2009年的哥本哈根气候大会上，欧洲人处理国内气候问题的先进样板并没能有效发挥软实力作用。“欧洲的战略是向其他国家施压，让它们实施与欧洲相同的碳排放标准。但谈判中欧盟的声音几乎已经听不到了”，因为它的崇高志向与其他国家达成的有限协议相距太远。

2008年奥巴马当选美国总统可以被视为一场有趣的“自然实验”，它有助于消除认为美国的政治体系是仅以金钱和家族背景为基础的封闭体系的负面观念。2009年的民意调查显示，“美国的全球形象在世界很多地区大幅回升，反映了人们对于这位新总统的信心”。一项以民意调查为基础的品牌价值评估甚至表明，“奥巴马效应”具有2万亿美元的品牌资本价值。2010年，美国的声望在欧洲、俄罗斯和中国有所上升，但在埃及却下降了，在美国政策不受欢迎的巴基斯坦和巴勒斯坦等地区，“奥巴马的声望并不比已经糟透了的小布什高多少”。奥巴马上任第一年提出的具体政策请求，如盟国向阿富汗派出更多军队或其他国家接受关塔那摩监狱转移的囚犯，收到的效果比当年布什的请求好，但并没有好太多。换句话说，“奥巴马效应”是正面的，但短期内其重要性有限。

行为体不仅试图通过软实力直接或间接地相互影响，还竞相使对方丧失吸引力与合法性，以在其他国家和/或相关第三方创造对对方不利的民意环境。例如，在美国参议院通过法案，决定拨款3 000万美元记

录并报道伊朗侵犯人权的行为后，伊朗议会拨款2 000万美元，用于揭露美国对人权的侵犯。有时，领导人愿意忽视第三方的看法（在一定程度上被误导性地贴上了“世界民意”的标签），但其他时候，对外交孤立的担忧会阻碍他们的行动。

2008年，在入侵格鲁吉亚后，俄罗斯对国内媒体进行了周密控制，但似乎并没有为国际报道做好准备。格鲁吉亚总统萨卡什维利凭借其流利的英语影响了世界其他地区对该事件的报道。“克里姆林宫派出大量坦克入侵格鲁吉亚，但却不愿意以同样的力度寻求国际社会对其立场的支持，这让外界了解了俄罗斯的世界观。”俄罗斯军事力量占有优势，但它并不擅长运用软实力来巩固军事上的胜利。

正如我们已经看到的，能够凭借巧妙的转化战略转化为软实力的基础资源多种多样。基础资源包括文化、价值观、合法的政策、正面的国内样板、成功的经济以及有能力的军队。有时，出于软实力需要，它们体现为具体的有形资源，包括国家情报工作、信息机构、外交、公共外交、交流项目、援助项目、培训项目和各种其他措施。这些有形资源提供了多种政策手段，但它们在目标对象那里所引发的反应到底是正面的还是负面的（以及是否能产生偏好结果）取决于情境、目标对象和权力转化战略的特质。图4–2对这一转化过程进行了说明。



图4–2 软实力资源向行为（结果）的转化

将软实力资源和手段转化为结果需要一项至关重要的能力，那就是使目标对象形成对善意、能力和魅力等特质的认知。这种认知可能是错误的（由于某些宣传的效应），但重要的是目标对象是否相信这种认知，以及它所做出的反应是正面的还是负面的。

世界杯如何成为最伟大的营销机遇

正如我们已经看到的，政府很难行使软实力。持续的吸引——成为山巅之城——需要实践与价值观的一致。要进一步展现吸引力、构建议程并说服他人就更难。如前所述，因果路径常常是间接的，效应的成熟通常需要时间，一些一般的软实力目标是分散的，政府也很少能完全控制所有手段。在第二章和第三章中，我们看到了利用军事和经济资源创造软实力的可能性，但同时也看到了其中的困难。要通过公共外交手段创造软实力，情况也是如此。可利用信息的过量、网络的重要性和民主社会领导风格的不断变化进一步加大了政策难度。但通过公共外交创造软实力通常很难，可并不意味着它不重要。

在这样一个权力正在从国家向非国家行为体扩散的世纪，政府要想在展现软实力的活动中树立可信的形象，就必须接受信息时代权力等级已经弱化、社会网络变得更重要的事实。要在网络化的世界中获得成功，领导人需要从吸引和同化而不是命令的角度来进行思考。领导人要将自己所处的位置视为一个圈而不是一座山的山顶。这意味着双向沟通比命令更有效。正如萨尔茨堡论坛上一位年轻的捷克与会者所说：“这是最佳的宣传，因为它不是宣传。”

政府通过其政策和公共外交创造的软实力只是软实力的一部分。软实力的产生还受到国内外大量非政府行为体的正面（和负面）影响。这

些行为体影响着他国的普通公众和政府精英，为政府政策创造出有利或不利的环境。正如前面所提到的，在某些情况下，软实力能够增加他国精英接受政策的可能性，从而使我们得到偏好结果。在其他情况下，对美国政府友好的举动可能被视为当地的政治“死亡之吻”，软实力的下降或丧失会阻碍美国实现特定目标。但即使是在此类情况下，公民社会与非国家行为体的互动仍然可能有助于推动民主、自由和发展等一般环境目标。

在被称为“内阁外交”的传统外交中，一国统治者通常通过秘密沟通向另一国统治者传递信息。按照图4–3中的第一种模型，A国政府直接与B国政府沟通。但各国政府也发现，按照图4–3中第二种间接模型，与他国公众沟通有助于影响他国政府。这种间接外交被称为公共外交。影响他国公众的实践来源已久。法国大革命后，新成立的法国政府向美国派出了代理人，试图直接影响民意。19世纪末，法国在普法战争中战败后，法国政府创建了法语联盟，旨在推广法国文化，恢复国家声望。第一次世界大战期间，美国政府组织了电影巡演，并劝说好莱坞制作正面表现美国的电影。

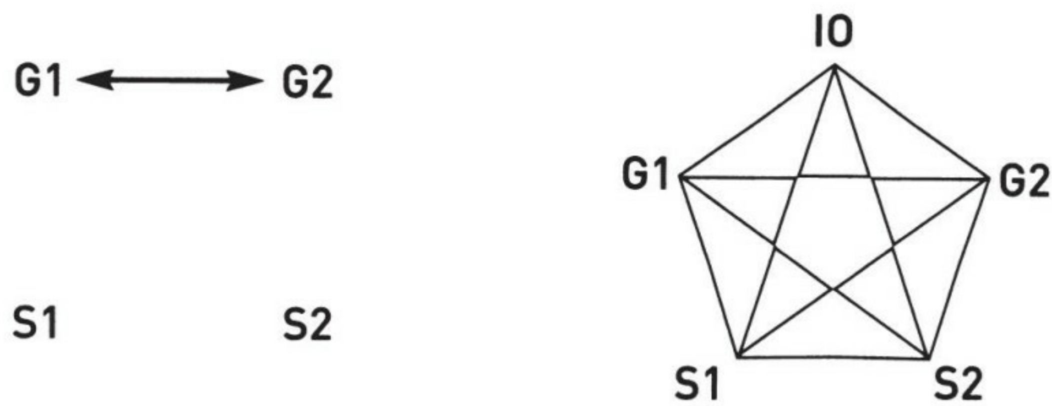


图4–3 两种外交模式

20世纪20年代，随着无线电技术的发展，广播成了公共外交的主要模式。1922年，BBC成立；20世纪30年代，极权政府完善了广播和电影

宣传。今天，广播仍然重要，但在航空旅行已经不再昂贵的国际互联网时代，随着政府间组织和跨国组织的发展，权力从国家向非国家行为体的扩散已经使公共外交变得更加复杂。沟通路径已经不再是两国政府间的一条直线，而更像是星形网络，其中包含了政府、公众、社会和非政府组织间的相互沟通路径。

在这样一个世界中，非政府行为体可以很好地运用软实力。A国政府会试图影响B社会的民众，但B社会的跨国组织同样也会发起信息运动，同时影响A和B两国政府。它们会通过点名羞辱影响他国政府，同时向大公司等其他非政府行为体施加压力。有时，它们还会通过政府间组织发挥作用。由此而导致了新的政府行为体、政府间行为体和非政府行为体的混合联盟的产生，各种行为体都在利用公共外交实现自己的目标。例如，国际禁止地雷运动联合了加拿大和挪威等较小的国家政府，与佛蒙特一位积极分子创建的网络一起，在戴安娜王妃公众威望的支持下，打败了全球唯一超级大国最强大的官僚机构（五角大楼）。

各国政府通过公共外交行使软实力的努力面临着新的问题。推广一国有吸引力的形象并不是新鲜事，但近年来创造软实力的环境发生了巨大变化。一方面，现在全世界近一半的国家是民主国家。在这样的情况下，对于结果而言，旨在影响民意的外交可能会变得像领导人间传统的秘密外交沟通一样重要。信息创造了权力，今天全球有机会获得这种权力的人口增加了很多。技术进步极大地降低了信息处理和传送成本。由此导致了信息爆炸，产生了“充足的悖论”。充足的信息导致了注意力的不足。当人们对大量信息应接不暇时，他们很难知道该去集中关注什么。注意力，而不是信息，成了稀缺资源，谁能够从凌乱的背景信息中辨别出有价值的信息，谁就能够获得权力。人们越来越需要提示者，对于那些能够告诉我们该把注意力集中在哪些地方的人来说，这就成了一种权力来源。

对于编辑和提示者来说，信誉是至关重要的资源，是软实力的一项

重要来源。声誉比过去更重要，围绕声誉创建和破坏的政治较量已经展开。为了声誉，各国政府不仅展开了彼此间的竞争，还开始了与包括新媒体、公司、非政府组织、政府间组织及科学团体网络在内的广泛非传统行为体的较量。

政治已经成为一场竞争激烈的信誉较量。传统的权力政治世界通常是军事或经济的较量。如前所述，信息时代的政治“最终可能是国际报道的较量”。话语成为软实力的货币。各国政府相互竞争，同时与其他组织进行较量，以提升自身信誉并削弱对手的信誉。2000年塞尔维亚与北约为构建解读报道而展开的较量就是一个例子，在这场较量中，广播和国际互联网发挥了关键作用；2009年伊朗大选后政府与抗议者之间的较量也是一个证明，国际互联网和推特在跨国沟通中发挥了重要作用。

看上去是宣传的信息不仅会被嗤之以鼻，还可能适得其反，削弱一国的信誉。美国发动伊拉克战争时，夸大地宣称萨达姆政权掌握着大规模杀伤性武器并与基地组织有联系，这可能为其动员国内支持起到了帮助作用，但后来这种夸大遭到曝光，沉重打击了美英两国的信誉。在新的环境下，超出以往任何时候，软推销可能比硬推销更有效。BBC的相对独立性有时甚至会让英国政府感到震惊，但却创造了良好的信誉。有人在描述坦桑尼亚总统基奎特一天的时间安排时说，“他黎明时起床，收听BBC全球服务广播，然后浏览坦桑尼亚国内报纸”，这是BBC信誉的显示。

认为“公共外交”仅仅是委婉宣传的怀疑论者没有注意到这一点。简单的宣传作为公共外交会适得其反。公共外交也不仅仅是公共关系运动。传递信息并推广正面形象是公共外交的组成部分，但公共外交同时也包括建立能够为政府政策创造有利环境的长期关系。

公共外交中直接政府信息与长期文化关系的结合随着公共外交的三个同心圆或三个领域而变化，这三个领域都很重要。第一个也是离圆心最近的一个同心圆是日常传播，它包括对内政及外交决策情境的解释。

第一个领域还必须包括应对危机的准备。在当今信息时代，很多行为体会争相填补事件过后的信息真空。公共外交中的迅速反应能力意味着错误的指控或误导的信息能够得到即时回应。这个同心圆是以小时、天和星期来度量的。

第二个领域或同心圆是战略传播，与政治或广告运动一样，它也有一组简单的主题。与第一个领域以小时和天来度量不同，第二个领域的周期可能是几周、几个月甚至几年。2010年上海世博会或南非世界杯这样的特殊事件都适用战略传播。南非总统祖马在解释举办世界杯的开支时说这是“当今时代最伟大的营销机遇”。一场公共外交运动会精心策划象征性事件和传播，以强化中心主题或推动特定的政府政策。特殊主题集中关注特定政策方案。例如，当里根政府决定执行北约的双轨决策，一方面在欧洲部署导弹，另一方面与苏联进行削减其欧洲现有中程导弹的谈判时，苏联以一场联合运动进行了回应，以影响欧洲民意，使美国无法完成导弹部署。正如美国前国务卿乔治·舒尔茨后来所总结的：“我不认为如果没有非常积极的公共外交项目，我们还能够成功。因为整个1983年，苏联都非常积极……发动和平运动，做出各种努力劝我们的欧洲朋友阻止导弹部署。”

公共外交中第三个也是最广阔的一个同心圆或领域是在多年甚至几十年的时间里，通过奖学金、交流、培训、研讨会、会议和媒体渠道等发展持久关系。随着时间的推移，已经有约70万人参加过美国的文化和学术交流，这些交流使萨达特、施密特和撒切尔夫人等世界领导人受到了教育。其他国家也有类似的项目。例如，日本开发了一个交流项目，每年从40个国家请6 000名年轻人到日本的学校讲授他们各自国家的语言，并成立了校友会以维持他们的友谊。这些项目发展成了爱德华·默罗说的关键的“最后三英尺”——面对面的沟通，这种沟通是双向的过程，以因互惠而增强的信誉为特征。

公共外交的这三个领域都发挥着重要作用，帮助政府创建有吸引力

的国家形象，改善获得想要的结果的前景。但如果产品不受欢迎，即使是最佳的广告宣传也没有用。如果与国家政策格格不入，传播战略就无法发挥作用。事实胜于雄辩，看上去仅仅是为了投射硬实力而粉饰门面的公共外交是不大可能成功的。阿布格莱布和关塔那摩监狱对囚犯的虐待违背了美国的价值观，导致外界认为美国是伪善的，这种认知是无法通过播放穆斯林在美国幸福生活的画面来逆转的。实际上，华而不实的节目制作效果并不能让美国自由卫视（Al Hurrah）在中东地区具有竞争力，因为它在那里已经被普遍视为美国政府的宣传工具。政策制定者经常把公共外交当作绷带，用来包扎其他政策手段造成的伤口。例如，一个支持美国轰炸伊朗的人在被问到轰炸是否会导致当地反对力量联合在政权周围时，表示这不会是一个问题，因为只需要同时发起一场公共外交运动就可以避免这样的结果出现。

在信息时代新的条件下，超越以往任何时候，软推销比硬推销更有效。没有国家信誉做基础，公共外交手段无法将文化资源转化为吸引的软实力。公共外交的有效性是以思想转变（通过访问或民意调查显示）而不是资金投入或华而不实的包装节目来判断的。美国前国防部部长盖茨被国会问及2010年的战略传播预算时回答："没有人能说得出来，因为没有核心传播机构。最初的答案是10亿美元，但后来又改成了6.26亿美元。"很多传播项目"过去是由国务院的公共外交部门负责的"。

批评家们担心，对外政策的过度军事化会削弱信誉。有人抱怨说："让军队负责战略传播……在某种程度上就像让救援人员指挥空袭或让外交官管理野战医院。"其他一些人认为，现在需要的是人员队伍更强有力的新的公共外交，外交官们应该接受过新媒体、跨文化沟通、地方知识和在未被充分代表的群体中建立联系网络等方面的训练。

集中的大众媒体传播仍然在公共外交中发挥着重要作用。政府需要纠正日常的政策误读，还要设法传递较长期的战略信息。大众媒体的主要优势在于其受众广泛，且能够引发公众意识并设置议程。但它也有弱

点，无力影响不同文化背景下人们对于信息的理解。信息发出者知道自己说的是什么，但并不知道目标对象听到了什么。文化障碍容易歪曲目标对象听到的信息。

相比之下，网络传播能够利用双向沟通和对等关系克服文化差异。与跨越文化边界集中设计并传播信息不同，“网络首先创立了有效沟通渠道的结构和动态，然后由个体合作打造出信息。因为信息或故事是不同文化背景下的个体共同打造的，它就不会因文化而受阻……文化被纳入了网络动态，而不是障碍或阻碍”。由于其集中问责机制，政府是很难完成这样分散灵活的传播的。

非政府组织利用网络的灵活性更大，这导致了一些人所称的“新公共外交”的兴起，它“不再局限于信息传播、广告宣传运动或者服务于对外政策目标的政府与外国公众的直接交流”。它还要与其他国家的公民社会行为体建立关系，促进国内外非政府组织间的网络联系。在这种新公共外交中，政府政策的目的是促进并参与而不是控制跨边界网络。实际上，过多的政府控制甚至政府的出现都会削弱此类网络旨在形成的信誉。公共外交从单向传播模式向双向对话模式的演进将公众变成了意义与传播的对等共同创造者。

政府要想在网络化的新公共外交中取得成功，就必须学着放弃大量控制，而这又要冒着非政府的公民社会行为体的目标与政府政策目标不一致的风险。政府可以利用新的社交网络技术，允许工作人员使用Facebook（脸谱网）或推特，它们甚至可以放松控制。但当网络的某个节点被贴上官方标签时，它们很少愿意完全取消控制。例如，在民主国家，反对派议员很容易攻击外交部工作人员对国家不忠诚或工作不力、没能保护国家信息和国家利益，从而在政治上得分。本国的非政府行为体也会遭到同样的批评，特别是当它们能够利用政府设施或获得政府支持时。

新公共外交的国内政治问题是现实存在的，但其国际影响可能是有

益的。不同意见和自我批评可能会增强信息的可信度，并且在愿意包容不同意见的社会形成一定程度的吸引力。对政府政策的批评可能会令政府感到难堪，但它同样也会增强社会的吸引力，从而形成软实力。全球信息时代运用公共外交产生软实力的悖论在于，分散化和控制的削弱可能对软实力的形成极为重要。

随着公共外交更多地由公众来进行，政府发现自己陷入了控制的困境。尽管新公共外交对民主国家来说可能很难，但对于专制国家的国际关系来说，它甚至会更难。行使软实力很重要，但这并不总是一件容易的事，特别是在网络时代。

第二部分
权力大转移：**21**世纪，谁的权力最大

第五章 全球权力的新态势：网络权力

21世纪发生着两种类型的权力转移：权力过渡与权力扩散。权力从一个居于支配地位的国家向另外一个国家的过渡是历史上常见的，但权力扩散却是一项较新的进程。在当今全球信息时代，所有国家都面临着一个问题，越来越多的事情正在超出它们的控制范围，即使最强大的国家也是如此。用一位前美国国务院政策规划负责人的话说："信息的扩散就像武器的扩散一样，是世界无极化的原因之一。"或者如一位英国分析家所指出的："我们面临着越来越多的风险、威胁与挑战，它们影响着一个国家的人，却主要甚至完全起源于其他国家……金融危机、有组织犯罪、大规模人口流动、全球变暖、流行病和国际恐怖主义等……造成困难的主要原因之一是权力已经发生了纵向和横向的扩散。我们的世界与其说是多极化的世界，不如说是无极化的世界。"

一些观察家乐于接纳这种趋势，认为它标志着自1648年《威斯特伐利亚和约》签订以来一直作为主导性全球机构的主权国家的衰落。他们预言，信息革命将会推翻官僚统治集团，网络组织将取而代之。私人市场和非营利实体将掌握更多政府职能。随着发展，国际互联网上的虚拟团体将超越领土管辖权并形成自己的治理模式。国家在人们生活中的重要性将会降低很多。人们将按照多种自愿协定生活，轻点鼠标就能够加入或退出各种团体。这种团体交叉与治理的新模式将会成为当代国家兴起前的封建世界在现代更文明的翻版。

信息革命正在改变权力的本质

如此激烈的网络变革目前还只是想象，但一场新的信息革命正在改变着权力的本质，加速着权力的扩散。国家仍将是世界舞台上的主导行为体，但它们会发现这个舞台越来越拥挤，越来越难控制。比以往多得多的人口有机会获得来源于信息的软实力。政府总是为信息的流动和控制而担心，信息技术的巨大变革已经不是第一次产生强烈影响。

当前的信息革命，有时被称为“第三次工业革命”，以计算机、通信和软件技术的迅速发展为基础，技术的迅速发展极大地降低了信息创建、处理、传送和搜索的成本。30年来，计算能力每18个月就会提高一倍，21世纪初的计算耗时仅是20世纪70年代初的千分之一。如果汽车的降价速度能和半导体的降价速度一样快，那现在只花5美元就能买一辆轿车了。

1993年，全世界约有50个网站；2000年，全球网站数量已经超过了500万。2010年，仅中国的国际互联网用户就超过了4亿，社交网站Facebook的用户超过了5亿。通信频宽正在迅速提升，通信成本继续迅速下降，其下降速度甚至比计算耗时的下降速度还要快。1980年，铜线电话每秒钟仅能传送一个页面的信息；今天，一股细光纤每秒能够传送9万册书的信息。1980年，10亿字节的存储器要占据一个房间；现在，2 000亿字节的存储器已经能放进衬衣口袋。数字信息量每5年就增加10倍。

这场信息革命的关键特征不是有钱人与有权人之间的通信速度，欧洲与北美之间的电报即时通信已经有了130多年的历史。关键性的变化是信息传送成本的急剧下降。事实上，实际传送成本已经变得微不足道，因此，世界范围内的信息传送量几乎是无限的。结果就是信息爆炸，文献只是其中极小的一部分。有估计认为，仅2006年一年，数字信息的创建和采集量就达到了161艾字节[注]（大约是所有书籍信息总量的300万倍）。

2010年，数字信息年增长量预计将增加6倍多，达到988艾字节。21世纪初，计算机用户每年发送电子邮件约25万亿封。2010年，全球每年有70%的信息是电子邮件、网上视频和万维网信息。相互关联的计算和通信技术的巨变正改变着政府的性质，加速着权力的扩散。

20世纪中叶，人们害怕当前信息革命中计算机和通信技术的发展会使乔治·奥威尔反乌托邦小说《一九八四》中描述的集权政府成为现实。主计算机似乎一定会增强中央规划，加强金字塔顶端阶层的监视权力。政府电视台将主宰新闻。通过中央数据库，计算机能够让政府的识别和监视更容易。

然而，随着计算成本的下降，计算机体积已经缩小到智能电话及其他便携设备的大小，计算机的分散效应已经超过了其集中效应。与几十年前相比，今天的信息权分布都更广泛得多。与编辑和节目主持人控制的收音机、电视和报纸不同，国际互联网创造的是无限制的沟通，它可以是个人与个人之间的沟通（通过电子邮件）、个人与群体的沟通（通过个人主页、博客或微博）、群体与个人的沟通（如维基百科），也可以是可能最重要的群体与群体的沟通（如在网络聊天室或社交网站的沟通）。通过对新老通信技术的比较，我们可以看到其区别在于，“网络信息的流动更远、更快，中间介质更少”。信息常常能够提供关键的权力资源，而现在更多人有机会接触到比以往更多的信息。

这意味着世界政治将不再只是政府的领域。随着计算和通信成本的下降，世界政治的门槛降低了。个人和私人组织，从公司、非政府组织到恐怖分子，都有权力在世界政治中发挥直接作用。信息的传播意味着权力分布将更广泛，非正式网络将削弱传统官僚体制的垄断。互联网时代的速度意味着所有政府对议程的控制都将减弱。政治领导人在必须对事件做出反应之前享有的自由度会降低，他们不得不与更多行为体分享舞台。

理论上，随着市场进入成本和门槛的降低，信息革命会削弱大国的

权力并增强小国和非政府行为体的权力。但实际上，国际关系比技术决定论所表明的要更加复杂。信息革命的某些层面有助于小国，但某些层面会有助于已经有影响力的大国。规模仍然重要。经济学家们所称的规模经济仍然存在于与信息有关的某些权力层面。尽管黑客和政府都能够创建信息并利用国际互联网，但在很多情境下，规模仍然是重要的，大的政府能够调动成千上万名接受过培训的人员，拥有能够破解密码或侵入其他组织网络的庞大计算能力。就软实力而言，像好莱坞和宝莱坞这样大的著名娱乐产业在内容制作和发行上享有相当大的规模经济。并且，信息经济中存在规模报酬递增的"网络效应"。众所周知，一部电话是没有用的，只有安装了另一部电话，价值才会增加。同样，网络规模的扩大也遵循这一规律。

此外，尽管现有信息的传播花不了多大成本，但新信息的搜集和制作往往需要重大投资。在很多竞争性环境下，新信息最重要。在某些情况下，信息是非竞争性的公共产品：一个人的消费不会损害另一个人的消费。托马斯·杰斐逊曾经用蜡烛做过类比：如果我给你一束光，我的光不会因此而减弱。但在竞争性环境下，如果我能先得到光，在你之前把情况看清楚，结果会大不相同。情报搜集是一个很好的例子。美国、俄罗斯、英国、中国和法国的情报搜集与制作能力，让大多数国家都相形见绌。

正如我们在第二章中所看到的，军事权力在全球政治的关键领域仍然重要。在武力的使用上，信息技术产生了某些有益于小国的影响，但在某些方面也有利于强国。它是一柄双刃剑。曾经价格昂贵的军事技术在转化为商品后会使小国和非政府行为体受益，增强大国的脆弱性。例如，现在任何人都能够从商业公司订购卫星图像，或者利用谷歌地球软件，只需要花费极小的成本甚至零成本就能够看到其他国家正在发生的事情。能够提供精确位置的全球定位设备过去曾经是军方的专利，而现在可以方便地从商店里买到。此外，信息系统让富国成为恐怖组织易于扰乱且可获得丰厚战果的袭击对象，从而造成了富国的脆弱性。维基解

密等非政府行为体搜集并散布会使军事行动复杂化的敏感信息。老练的对手（如一个拥有网络战资源的小国）可能会决定威胁大国。同样，国家资助的“自由”网络攻击或“私掠船”网络攻击也是有可能的。

但也有其他一些趋势是有利于强国的，如天基传感器、直播、高速计算机和复杂软件使大国有能力搜集、整理、处理、传送并散布广阔地域范围内发生的复杂事件的信息。这种军事系统网络造就了有力优势（和潜在脆弱性）。拥有昂贵复杂的硬件和先进的系统并不是关键，将它们整合为系统的系统才是最重要的。在这方面，即使微弱的优势也是重要的。信息革命正在导致权力的扩散，但较大的国家仍然拥有更多资源。

互联网成了恐怖分子的有力武器

关于权力扩散与主权国家命运的讨论常常过于简单化。人们有时“仅从能在制度上取代国家的实体的角度”思考国家体系面临的长期挑战。而封建社会早期市场和城镇的发展却是更好的历史类比。中世纪的商品交易会并没有取代封建权威制度。它没有拆除城墙，也没有使地方贵族倒台，但它确实创造了新的财富、新的联盟和新的态度。

中世纪商人制定了“商人法”，它在很大程度上是一套管理商人关系的私人贸易规则。与之相似的是，今天，从黑客到大公司，所有人都在制定部分地超出正式政治制度控制范围的准则和规范。这些私人体系，如企业内联网或致力于环境等具体问题的全球新闻组，并没有正面挑战主权国家政府，它们只是增加了一个不由主权国家完全控制的关系层面。参加跨国网络团体并不影响人们继续作为忠诚的公民，但他们的观点会发生变化。

真正与权力扩散有关的问题不是国家的继续存在，而是它如何发挥

作用。矛盾的运动可能同时发生。国有企业与在上百个国家拥有分支机构的跨国公司并存并相互竞争。例如，IBM 2/3的收入来自海外，其40万名员工中仅有1/4的员工在美国工作。据联合国估计，全球共有2 140万名移民，很多散居的族群通过现代通信手段保持着联系。政治变得更不稳定，更多地超出国家控制范围。在全球相互依赖的世界中，国际政治的议程更广泛，似乎所有人都在参与。

有些跨国活动并不是新近出现的。跨国公司有很长的历史，跨国宗教团体已经发展了几个世纪，社会党国际、红十字会、和平运动、妇女选举权组织和国际法协会等都起源于19世纪。第一次世界大战前已经诞生了176个国际非政府组织。但近年来，非政府组织数量激增，在20世纪的最后10年，从6 000个增加到了约26 000个。几十年前，全球快速通信在技术上已经成为可能，但却十分昂贵。现在，只需要支付上网的费用，任何人都可以享受它的便利。并且，利用Skype软件，它还可以是免费的。创建跨国组织或网络的成本，已经变得微不足道。

很多新的跨国行为体宣称，它们代表超越国家界限的广泛公众利益，按照“全球良知”行事。尽管不是经由民主选举产生的，但通过直接向政府和商业领袖施压，使它们改变政策，或间接改变公众对合法性及政府和企业职责的认知，这些行为体有时会促进新规范的形成。就权力资源而言，这些团体很少拥有硬实力，但信息革命极大地增强了它们的软实力。它们可以相对容易地发动反对公司品牌或政府的“点名羞辱”运动。

跨国行为体不仅数量大增，其类型也发生了变化。早先，大量跨国流动控制在跨国公司或天主教会等大型正式组织手中，它们能够从规模经济中获益。现在，这些组织仍然重要，但较低的网络通信成本为总部人员很少且结构松散的网络组织、甚至是个人打开了这一领域的大门。恐怖组织过去常常有跨国机构，但现在信息革命已经使基地组织成为可以加盟的松散全球网络。

恐怖主义是一种暴力手段，它有着很长的历史。19世纪，无政府主义者和其他跨国革命者运用恐怖主义手段杀害了6国首脑。20世纪，第一次世界大战在某种程度上是由一个恐怖分子变身的刺客所引发。今天的新情况是，技术让偏常的个人和团体获得了曾经主要掌握在政府手中的毁灭性权力。这也是一些观察家将恐怖主义称为战争私有化的原因。此外，技术还使当代复杂的社会体系更容易受到大规模袭击。“脆弱性增强的趋势，甚至在互联网使其加速之前就已经出现了”。

现在伊斯兰暴力的极端分子宣扬的可能还是17世纪的伊斯兰理想，但他们却非常擅长运用21世纪的国际互联网。恐怖主义就像电影院一样要争夺观众，他们制造骇人听闻的事件，目的是引起关注、引发对立并激发目标的过度反应。2004年，一段基地组织成员阿布·穆萨卜·扎卡维在伊拉克斩首一名美国人的令人发指的视频在网络上被下载了几百万次，引起了其他组织的效仿。

对恐怖分子来说，最困难的事情之一是组建不会被情报机构或警察机关捣毁的可靠的跨国恐怖小组。从20世纪90年代的实体避难所向国际互联网上虚拟避难所的转移，降低了恐怖分子的风险。某些宗教和监狱等实体场所不再是恐怖组织招募成员的唯一地点。相反，身处各国偏远山区的孤立分子可以通过虚拟网络团体，联系全球范围内有相同信仰的人。这些网站不仅招募人员，还对他们进行培训。网站内容包括如何制造炸弹、跨越边界、安放并引爆杀害士兵和平民的装置等详细说明。专家还利用聊天室和留言板回答受训者的问题，行动计划和指示会以加密信息的形式发送。当然，政府能够监视这些网站。一些网站被关闭，而其他一些会被监视。但国家机构与跨国恐怖分子之间猫和老鼠的较量是一场实力非常接近的角逐。

恐怖分子只是众多新跨国行为体中最引人注目的。即使是像美国这样拥有可观硬实力的大国，也在与新行为体分享着舞台，并且在边界控制上遇到了更多困难。网络空间不会取代地理空间，也不会废除国家主

权，但就像封建时代的城镇市场一样，它会与主权国家并存，并极大地使21世纪主权国家或强国的意义复杂化。

权力的新变化：网络权力

以信息资源为基础的权力并不是新权力，但网络权力是。网络空间有许多定义，但通常“网络”是一个前缀，代表电子及与计算机相关的活动。有定义认为，“网络空间是使用电子……通过相互连接的系统及其相关基础设施利用信息的行动领域”。

我们有时会忘记网络空间有多新。1969年，美国国防部建立了只连接几台计算机的小型网络阿帕网（ARPANET）。1972年，数据交换协议（TCP/IP）创建，用以构建能交换数字信息包的基础国际互联网。1983年，国际互联网域名体系诞生，第一个计算机病毒基本上同期出现。1989年，万维网被发明。1998年，谷歌公司成立，创建了最受欢迎的搜索引擎。2001年，开放资源百科全书维基百科成立。20世纪90年代末，企业开始运用新技术改变复杂的全球供应链中的生产和采购方式。支持“云计算”的带宽和服务器集群是新近才出现的，企业可以利用它们在网上存储数据和软件。1998年，互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）成立，世纪之交，美国政府才开始制订严肃的国家网络安全计划。1992年，国际互联网用户只有100万；在15年的时间里，这一数字增长到了10亿。在国际互联网发展的早期，自由论者宣称“信息要自由”，将国际互联网的出现描述为政府控制的终结和“距离之死”。实际上，政府和地域管辖范围继续发挥着重要作用，但权力已经扩散。

我们可以把网络空间构想为许多活动层次，而与这种构想类似的简单的最初概念把网络空间描述为现实属性和虚拟属性混合的独特组织方式。现实基础设施层次遵循竞争性资源和边际成本递增的经济规律，受到主权管辖与控制。虚拟或信息层次具有规模报酬递增的经济网络特

征，对这一层次的政治实践实施管辖控制是很难的。资源稀缺且昂贵的现实层次可能受到由成本低廉的信息层次发出的攻击。但反过来，对现实层次的控制能够对信息层次产生领土效应和治外法权效应。

我们可以从与电子和计算机信息的创建、控制和传播有关的资源集合的角度来定义网络权力——基础设施、网络、软件和人的技能。这不仅包括国际互联网，还包括内联网、蜂窝技术和天基通信。按照行为定义，网络权力是运用网域内电子互联的信息资源得到偏好结果的能力。网络权力可以被用来在网络空间内产生偏好结果，它也可以运用网络手段在网络空间外的其他领域产生偏好结果。

以此类推，海权指运用海域资源赢得海上战争、控制海峡等航运要道及显示海上力量，也包括利用海洋影响陆地战斗、贸易与观点。1890年，美国军事理论家阿尔弗雷德·塞耶·马汉宣扬了海权在蒸汽动力、装甲和远程炮等新技术环境下的重要性。西奥多·罗斯福总统做出响应，大力扩充了美国海军，并于1907年派出舰队进行全球航行。飞机在第一次世界大战中投入使用后，军方开始从理论上探讨空权的范围及在陆军进入敌国前直接袭击敌方城市重心的能力。第二次世界大战中，富兰克林·罗斯福总统对空中力量的投入发挥了至关重要的作用。20世纪60年代，随着洲际导弹以及监视和通信卫星的研制，关于外空空域的理论化探讨开始出现，肯尼迪总统发起了确保美国外空优势及将美国人送上月球的计划。类似地，2009年，奥巴马总统要求实施一项新的重大网络权力计划，其他国家政府纷纷效仿。随着技术变化对权力域的重塑，政治领导人很快就跟上了脚步。

网域具有独特性，它是人为创造的、新近出现的权力域，比其他权力域更容易受到技术变化的影响。正如一位观察家所说：“网络空间地理比其他环境更易变得多。山脉和海洋很难移动，但网络空间的各部分只需要点击开关就可以打开或关闭。”进入的低门槛促进了网域内的权力扩散。电子的全球移动比大型船只在海上的移动成本更低，也更迅

速。建设多航母特遣部队和潜艇舰队的成本竖起了一道极高的门槛，因此直到现在美国海军还能保持霸主地位。尽管在索马里或马六甲海峡等区域，海盗行为仍然是非国家行为体的一种选择，但海洋控制依旧是非国家行为体所力不能及的。类似地，虽然在空域有很多私人和政府行为体，但一国仍然能够通过在第五代战斗机和卫星支持系统上的高投入寻求空中优势。

然而，网域的进入门槛实在太低了，非国家行为体和小国以低成本发挥着重要作用。与海洋、空中和外空相比，“网络战与陆战有三个共同特点，而这些特点在网络战中体现得更突出：参加者的数量、进入的容易度及隐蔽的机会……在陆战中，支配地位不是轻而易举就能实现的”。虽然美国、俄罗斯、英国、法国和中国等少数国家被普遍认为拥有比其他国家更强的能力，但像谈海权或空权一样谈网络空间的支配地位是没有什么意义的。相反，军事和经济活动对复杂网络系统的依赖使大国有了可以被非国家行为体利用的新的脆弱性。

网域的极端冲突，或称“网络战争”，也与众不同。在现实世界中，政府几乎垄断着大规模武力使用，防御者对地形了解透彻，进攻因为消耗过大或精疲力竭而结束。资源和机动性成本高昂。在虚拟世界中，行为体多种多样，有时还是匿名的，现实距离无关紧要，“一场虚拟攻势的成本几乎为零”。由于国际互联网的设计是以使用方便而不是以安全为目的，攻方当前比守方有优势。从长远来看，随着技术的演变，包括以改善安全状况为目标的系统“再设计”，情况可能会发生变化，但现阶段形势仍然如此。较大的一方在解除敌人武装或摧毁敌人、占据地盘或有效运用反作用力战略等方面能力有限。正如本章随后将讨论的，威慑不是不可能，但它因为进攻源头的属性问题而不同。模糊性几乎无处不在，加重了战争的迷雾。冗余路径、快速恢复能力和迅速重组将成为防守的关键因素。正如一位专家对形势所做的总结：“从其他形式的战争中转移政策构想的尝试不仅会失败，还会阻碍政策和规划。”

网络权力影响着从战争到商业的很多其他领域。我们可以区分“网络空间内的权力”和“网络空间外的权力”，就像在海权领域，我们可以区分海上的海军权力和海军权力在陆地的投射。例如，从航空母舰上起飞的飞机可以参加地面战斗，新一代集装箱货船的效率可能会促进贸易和商业的发展，一国的软实力可能会因为该国海军医疗船执行人道主义任务而得到增强。

如表5–1所示，在网域内，通过议程构建、吸引或说服，信息手段可以被用于形成网络空间内的软实力。例如，吸引开放源代码软件设计师团体遵循新的标准就是网络空间内软实力运用的一个例子。网络资源还可以在网络空间内形成硬实力。例如，国家或非国家行为体可以利用数十万（或更多）被破坏的计算机组成的“僵尸网络”组织分布式拒绝服务攻击，使一家公司或一个国家的国际互联网系统陷入瘫痪，无法正常运转。2008年，格鲁吉亚就曾经遭遇过“僵尸网络”攻击。通过将病毒植入无保护的计算机来组织“僵尸网络”成本相对低廉，而且只需要花费几百美元，就可以在国际互联网上非法租用“僵尸网络”。有时个别犯罪分子会以此敲诈勒索。

表5–1 网络权力的实体与虚拟层次

网络权力的目标		
	网络空间内	网络空间外
信息手段	硬：拒绝服务攻击 软：设置规范和标准	硬：对数据采集与监视控制（SCADA）系统的攻击 软：动摇民意的公共外交运动
实体手段	硬：政府对企业的控制 软：帮助人权积极分子的软件	硬：轰炸路由器或切断电缆 软：点名羞辱网络提供商的抗议

其他一些例子可能涉及“激进黑客”或出于意识形态目的的入侵者。2007年，爱沙尼亚遭到分布式拒绝服务攻击，该攻击被普遍认为是俄罗

斯的“爱国黑客”所为，爱沙尼亚迁移“二战”苏军战士纪念碑激怒了他们。2008年，俄军入侵格鲁吉亚前不久，格鲁吉亚遭遇了拒绝服务攻击，其国际互联网入口被关闭。（有人认为，在这两起攻击中，黑客似乎都受到了俄罗斯政府的教唆，但俄罗斯政府并未承认。）网络空间内的硬实力还包括嵌入恶意代码以扰乱系统或窃取知识产权。犯罪集团以此来谋取利益，而政府可能会将此作为增加经济资源的途径。然而，要证明此类攻击的源头或动机通常很难，因为攻击者可以通过其他国家的服务器发动入侵。例如，很多针对爱沙尼亚和格鲁吉亚目标的攻击就是从美国的服务器上发出的。

网络信息在网络空间传播，通过吸引他国公民而形成软实力。第四章中介绍的在国际互联网上发起的公共外交运动就是一个例子。而网络信息同时也能够成为硬实力资源，能损害他国的实体目标。例如，当代很多行业和公用事业都有由连入数据采集与监视控制系统的计算机控制的流程。嵌入这些系统的恶意软件会接受指令关闭某个流程，2010年伊朗核设施就曾经遭到Stuxnet蠕虫病毒的攻击。如果某个黑客或某国政府在2月中旬切断了芝加哥这样的北部城市或莫斯科的电力供应，所造成的破坏要比轰炸造成的破坏更严重。在医院等一些场所，备用发电机能在破坏性攻击发生时快速恢复供电，但大范围的区域断电要难应付得多。

如表5–1所示，实体手段能够提供权力资源，对网络世界施加影响。例如，路由器、服务器和传送国际互联网电子的光缆都是位于政府管辖范围内的实体资源，提供和使用国际互联网服务的企业受到政府法律的管制。政府可以利用这些实体资源向企业和个人施压，这被称为“传统法律体系的标志”。雅虎因为遭到起诉而限制了在法国发布的信息，以适应法国法律的要求，谷歌德国删除了搜索结果中的仇恨言论。虽然在雅虎和谷歌的“母国”美国，这些信息都是受到保护的自由言论，但两家公司如果不顺应法德两国的要求，等待它们的将是监禁、罚款和两大重要市场的流失。政府通过向国际互联网服务提供商、浏览器、搜

索引擎和金融中介机构等施加现实威胁以控制互联网上的行为。

政府可以对能够产生软实力的实体资源进行投资，创建专门服务器，开发专门软件，帮助人权活跃分子传播信息，尽管他们所在国家的政府为了封锁这些信息会设置信息防火墙。例如，2009年，伊朗政府对大选后的抗议进行镇压后，美国国务院投资为抗议者提供了软件和硬件，让他们能够传播消息。

最后，如表5–1所示，实体手段能够同时提供用于国际互联网的硬实力资源和软实力资源。网络信息层次所依赖的实体基础设施容易受到政府和恐怖分子或犯罪分子等非国家行为体的直接军事袭击或蓄意破坏。服务器可能被炸毁，电缆可能被切断。在软实力方面，非政府行为体和非政府组织可以组织游行示威，点名羞辱他们认为在滥用网络的企业（和政府）。

我们还可以按照第一章中所介绍的关系性权力的三个层面来考察网域内的权力。三个层面上的硬实力行为和软实力行为在网络空间都有体现。权力的第一个层面是某个行为体让其他行为体违背最初偏好或战略行事的能力。前面所谈到的拒绝服务攻击、逮捕持不同意见的博客写手或阻止他们发送信息等都是与硬实力有关的例子。

就软实力而言，某个个人或组织可能会试图说服他人改变行为。基地组织在国际互联网上播放视频招募成员的做法就是运用软实力改变人们最初偏好或战略的例子。

权力的第二个层面是议程设置或议程构建，某个行为体可以通过将其他行为体的战略排除在议程之外，使它们的选择行不通。如果议程设置与其他行为体的意志相违背，那它就是硬实力；如果议程设置被其他行为体认为是合法的而得到接受，那它就是软实力。例如，在2010年2月的伊朗革命胜利周年庆典期间，和6个月前一样，伊朗政府降低了网速，以阻碍抗议者将抗议活动的新闻片发送到YouTube上。一名伊朗流

亡者评论说：“在那一天，绿党成熟了，明白了要与伊朗伊斯兰共和国政府这样坚决的政府战斗，Facebook的用户页面、推特的云应用和有感染力的YouTube视频是远远不够的。”在猫和老鼠的较量中，技术既可以用于促进自由，也可以用于加强镇压。

表5–2 网域权力的三个层面

第一个层面
（A诱使B做其最初不会做的事）
硬：拒绝服务攻击，嵌入恶意软件，破坏数据采集与监视控制系统，逮捕博客写手
软：改变黑客最初偏好的信息运动，恐怖组织成员招募
第二个层面
（A通过排除B的战略阻碍其选择）
硬：防火墙，过滤器，对企业施压以排斥某些思想
软：互联网服务供应商和搜索引擎自我监控，互联网名称与数字地址分配机构域名规章，普遍接受的软件标准
第三个层面
（A塑造B的偏好，偏好形成后有些战略甚至永远都不用再去考虑）
硬：威胁惩罚散布被审查信息的博客写手
软：塑造偏好的信息（如激发民族主义和爱国黑客），形成针对厌恶信息（如儿童色情作品）的规范

根据开放网络促进会发布的数据，至少有40个国家利用高度限制性的过滤器和防火墙阻止对可疑信息的讨论。18个国家实行政治新闻审查制度，其中中国、越南和伊朗的审查“无处不在”，利比亚、埃塞俄比亚和沙特阿拉伯的审查“相当可观”。30多个国家出于社会原因而过滤信息，拦截与性、赌博和毒品有关的内容。就连美国和很多欧洲国家也“有选择地”这样做。有时，这种拦截会被接受，有时却不行。如果过

滤是隐秘的，公民就很难了解他们所不知道的事情。第一代过滤技术设备安装在国际互联网的关键节点，阻止由特定名单上的网站和地址发出的网络请求。这些技术通常为用户所知，但还有一些更尖端的技术更隐秘、更高效，能够“即时”瞄准反对者。在某些情况下，某个群体眼中的硬实力在其他群体那里就成了吸引力。在美国，当音乐界控告超过1.2万名美国人非法下载音乐侵犯知识产权时，被控告的人和很多没被控告的人都感受到了硬实力。但当苹果这样的跨国公司决定其iPhone（苹果公司研发的智能手机）产品不支持某些应用软件的下载使用时，很多消费者甚至都没有意识到他们的潜在议程被切断了，也没有人了解引导他们信息搜索的计算程序。

权力的第三个层面与某个行为体塑造另一个行为体的最初偏好有关，偏好形成后有些战略甚至都不用再去考虑了。当企业选择为其软件产品设计一种而不是另一种代码时，不会引起多少消费者的注意。政府可能会展开运动，使某些思想非法化，并限制那些思想在国际互联网上的传播，让公民很难了解它们。沙特阿拉伯向公民封锁了某些异教网站。为了让美国公民无法在国际互联网上赌博，美国政府采取了针对信用卡公司的措施。法国和德国不准在国际互联网上讨论纳粹思想。有时，各国政府会达成广泛共识，在国际互联网上一致封锁某些思想和图片信息，对待儿童色情作品的态度和做法就是一个例子。

权力已经无处不在

网域内大量行为体的存在及行为体之间权力差异的相对缩小，体现了网域内的权力扩散。从十几岁的黑客到大国政府，任何行为体都能在网络空间造成破坏；正如著名的《纽约客》漫画曾经表达的：“在国际互联网上，没人知道你是一只狗。”据估计，由一名菲律宾黑客释放的臭名昭著的“爱虫”病毒造成了150亿美元的损失。五角大楼的15 000个网络中有700万台计算机，外来者“每天都要数十万次”接近这些网络。据

称，网络犯罪集团在2008年窃取的数据和知识产权价值超过1万亿美元。网络间谍网“幽灵网”被发现感染了103个国家的1 295台计算机，其中30%都是具有重要价值的政府计算机。恐怖组织利用网页招募新成员并策划行动。政治和环境活跃分子破坏企业和政府网站。

表5–3 网域内行为体的相对权力资源

主要国家政府

1. 基础设施、教育和知识产权的发展与支持

2. 领土范围内个人和中间人的法律及实体强制

3. 市场规模及准入控制——例如欧盟、中国和美国

4. 网络攻击和网络防御资源：官僚体制、预算、情报机构

5. 提供公共产品，如必要的贸易法规

6. 能够形成软实力的合法性、善意和能力声望

关键弱点：对很容易遭到破坏的复杂系统的高度依赖、政治不稳定和可能的声誉损失

组织和高度结构化网络

1. 丰厚的预算和人力资源、规模经济

2. 跨国灵活性

3. 编码和产品开发控制，应用软件创建

4. 品牌与信誉

关键弱点：法律诉讼、侵犯知识产权、系统破坏、可能的声誉损失（点名羞辱）

个人和轻度结构化网络

1. 进入的低投资成本

2. 虚拟世界中人们互不相识，容易退出

3. 与政府和大型组织相比的非对称脆弱性

关键弱点：如果被捕会受到政府和组织的合法及非法强制

网域权力并不像早期网络自由论者所预测的那样与政府不相关，它的与众不同之处在于不同行为体掌握着不同的权力资源，并且在很多情况下，国家和非国家行为体之间的差距在缩小。但权力差异的相对缩小并不等于权力的均等化，大国政府仍然拥有更多资源。在国际互联网上，狗与狗是不平等的。

网络空间内的行为体大致可以分为三类：政府、高度网络化的组织以及个人和轻度网络化的组织。（当然还有很多子类，一些政府的能力远胜于其他政府，但这只是初步的划分。）

政府行为体

由于国际互联网的实体基础设施仍然位于特定的地理空间，而政府对于地理空间有至高无上的管辖权，因此地点仍然是网域内的一种重要资源。各国政府可以采取措施，资助基础设施、计算机教育和知识产权保护，促进（或阻碍）各自领土范围内网络功能的发展。政府提供的公共产品，包括法律和监管环境，能够促进网络功能的商业发展。例如，韩国已经带头进行了宽带功能的公共开发。合法、善意和有能力的声望

能够增强（反之会削弱）一国政府与网域内其他行为体相关的软实力。

地理空间也是政府实行法律强制与控制的基础。例如，2010年，协调并记录银行间转账的私营企业环球同业银行金融电讯协会将关键的计算机服务器从美国移到了欧洲，它需要得到欧盟的许可，自愿向美国财政部提供数据用于反恐。当欧洲议会为批准欧洲范围内的协议而犹豫时，环球同业银行金融电讯协会宣布"让我们将欧洲中心的数据交给美国财政部是缺乏法律基础的"。在随后的妥协方案中，欧洲议会为数据传送增加了新的隐私限制。

管辖着大规模内部市场的政府，可以在管辖空间外行使权力。欧洲严格的隐私标准具有全球影响力。当法国或澳大利亚就雅虎或道琼斯等公司的互联网行为提出法律要求时，这些公司决定遵守它们的要求，而不是撤出它们的市场。显然，这是对大规模市场拥有管辖权的政府所享有的权力资源，并不是所有政府都能享有的。

政府也有能力实施进攻性网络攻击。例如，美国第10舰队和空军第24航空队没有舰船，也没有飞机，它们的战场是网络空间。它们的军人使用的是计算机和国际互联网，而不是舰船和飞机。遗憾的是，从计算机端口扫描到黑客攻击（非法侵入计算机系统），从破坏网站外观到破坏实体基础设施的全面行动，所有类型的行动在关于"数百万次攻击"的新闻报道中都被很不严谨地统一称为"攻击"。我们应该区分简单攻击和高级攻击，简单攻击使用的是所有人都能够从互联网上下载的廉价工具，而高级攻击会捕捉尚未修补的新漏洞，涉及新的病毒和"零日漏洞攻击"（首次使用）。与简单的黑客攻击相比，高级攻击需要更高的技能。专家们还会区分以间谍行为为目的的网络利用和以破坏或扰乱为目的的网络攻击。这两种类型的攻击政府都会实施。网络间谍案很少得到公开证实，大多数报道都将侵入计算机系统的攻击描述为普遍行为，而不是仅限于政府。

2003年伊拉克战争和2008年俄格冲突中都曾经传出与战争有关的网

络攻击报道，秘密行动中蓄意破坏电子设备的行为也有报道。据称，2007年9月，以色列在轰炸一处秘密核反应堆前用网络手段挫败了叙利亚的防空系统。很多专家认为，在国家间战争中，网络攻击是一种重要的附属手段，而不是压倒性武器（与核武器不同）。各国入侵彼此的网络系统是为未来发生的冲突"作战场准备"。中美两国的军事理论家都曾经分析过这些措施（如第二章所述），但关于进攻性网络学说，目前还没有什么公开说明。2009年，美国国家研究委员会的一份报告指出："今天用于指导并管理美国网络攻击运用的政策和法律框架是不规范、不成熟和高度不稳定的。"据推测，很多大国政府都在从事此类行动，尽管此类攻击能否成功取决于目标的脆弱性，攻击的过早实施或透露会削弱其价值。没有事先预警的"零日漏洞攻击"很可能是最为有效的，但即使是它们的攻击效力也要取决于目标所采取的形成快速恢复能力的措施，而其中一些措施可能是攻击者并不完全了解的。

高度网络化的非政府行为体

出于意识形态或犯罪目的，非国家行为体也会实施拒绝服务或扰乱系统等网络攻击，但这些行为体并不具备和大国政府相等的能力。针对国防通信系统等高价值目标的复杂攻击涉及能实际侵入目标（通过供应链或间谍）并/或破解高度加密密码的大型情报机构。一个十几岁的黑客和一个大国政府都能够在国际互联网上造成相当大的破坏，但这并不意味着二者在网域内有同等影响力。权力扩散不等于权力均等化。一些政府专家认为，未来5~10年内，加密技术与身份管理技术的一致进步能够极大地减少低端威胁。用美国前国家情报主管迈克·麦克康奈尔的话来说："我们已经能够从公共和私人渠道获取技术，如果我们有决心将它们应用到我们的系统中，这些技术是能够得到进一步开发的。"

一些跨国公司掌握着丰厚的预算、有技能的人力资源和专用编码，与很多政府相比，它们拥有的权力资源更多。2009年，微软、苹果和谷歌的年收入分别为580亿美元、350亿美元和220亿美元，它们的员工总

数超过了15万人。亚马逊、谷歌、微软和其他一些公司正展开云计算开发竞争，它们拥有5万多台服务器。跨国的企业结构让它们可以利用全球范围内的市场与资源。与此同时，为了维护其法律地位和品牌资本，跨国公司有着遵守地方法律架构的强大动机。

此类法律架构无法约束犯罪组织的权力。一些犯罪组织是“发动攻击后就逃跑”的小组织，在政府和监管机构能够发现并对其实施惩罚之前，它们已经迅速获得了收益。其他一些犯罪组织是引人注目的跨国组织，很可能从弱势政府那里购买保护。“黑市”网站在被捣毁之前在全球拥有2 500多名会员，他们利用该网站买卖窃取金融信息、密码和信用卡。多达1/4的联网计算机可能是某个“僵尸网络”的组成部分，有些“僵尸网络”控制的计算机数量达到了数百万。尽管存在不同的估计，但网络犯罪每年给企业造成的损失可能会超过1万亿美元。一些犯罪集团，如所谓的俄罗斯商业网（RBN），在苏联解体后可能继承了前苏联的某些力量，并据称与俄罗斯政府保持着非正式联系。按照一名英国官员的说法：“有明显迹象显示，俄罗斯商业网控制着圣彼得堡的地方警察、地方司法系统和地方政府。我们的调查遇到了严重阻碍。”此外，“对于那些想要增强自身力量又否认参与网络攻击的国家来说，发动黑客袭击的能力可能会使犯罪集团成为它们的天然盟友”。一些犯罪集团规模庞大，成本高昂，但显然能够获利。2006年，美国政府问责办公室估计，曾经被逮捕或定罪的网络犯罪分子只占其总数的5%。

尽管网络恐怖主义被狭隘地定义为直接运用虚拟手段以造成迄今为止罕见的破坏（见表5–1），但正如我们前面已经看到的，恐怖组织会积极运用网络手段。虽然没有什么能阻止恐怖组织招募有才华的计算机专家或者从国际互联网上的犯罪集团那里购买恶意软件，但“与实体攻击相比，网络攻击的效用看起来差了很多：它们不会让潜在受害者充满恐惧，不容易上镜，也不会被大多数人视为具有强烈打击性的事件”。“9·11”恐怖袭击事件后粉碎的22起恐怖主义阴谋全部与爆炸物或轻武器有关，“尽管美国的关键基础设施，从电网到金融部门，都容易受

到来自网络空间的攻击，但基地组织没有能力，也没有动力去利用这些弱点”。其他人就没有这么乐观了。例如，麦克康奈尔认为，金融和电力系统的弱点为想要造成破坏的组织提供了巨大的目标，这些组织的能力会得到发展，成为比其他民族国家更大的威胁。用他的话来说，“恐怖组织会在具备了高水平之后利用它”。

迄今为止，恐怖分子似乎已经确定，爆炸物是帮助他们达到目的的最物美价廉的工具。但这并不代表恐怖组织不会利用国际互联网推动恐怖主义。正如我们前面所看到的，国际互联网已经成为恐怖组织的重要工具，恐怖组织利用它实行分散化网络运作、创建品牌形象、招募追随者、筹集资金、提供培训指南并管理行动。与恐怖分子的国际流动要受到海关和移民部门的控制相比，国际互联网上的电子传送要安全得多。由于有了网络工具，基地组织已经从一个由受地域限制的基层小组组成的等级组织转变成了地方志愿者自我招募的横向全球网络。正如一位研究恐怖主义的专家所言，激进化的关键场所“既不在巴基斯坦，也不在也门或阿富汗……而在于对虚拟团体的独一无二的体验：网页上的乌玛”。

轻度网络化的个人

这是高度网络化的组织与轻度网络化的个人之间的界限，在网络手段的作用下开始模糊的一个例子。正如前面的很多例子已经表明的，由于进入网域的投资成本低，虚拟世界中的人们互不相识且从网域中退出很容易，个人可以很轻易地在网域中发挥作用。有时他们的行为得到政府认可，有时他们又与政府对着干。例如，2008年俄罗斯进攻格鲁吉亚之前，“任何有志于成为网络斗士的平民，无论是否出生于俄罗斯，都能够访问亲俄罗斯的网站，下载发动针对格鲁吉亚的拒绝服务攻击所必需的软件和操作指南”。2009年伊朗学生抗议活动期间，推特和社交网站对于游行示威的组织和报道至关重要。“美国政府要求推特领导层不要因为定期维护而使网站停止运行。他们担心那样会妨碍推特在游行示

威活动的组织中发挥作用。”然而，6个月后，一个名为伊朗网军的不知名组织成功篡改了推特首页，用户在访问推特时会被定向到一个显示反美信息的网站；2010年2月，伊朗政府封锁了大部分对推特和其他网站的访问。

在第三章中，我们讨论了非对称相互依赖形成权力的方式，需要指出的是，与政府和大型组织相比，网域内的个人行为体会因非对称的脆弱性而获益。他们退出及重新进入网域的成本很低，也不会失去什么。他们的主要弱点在于，如果被捕就会受到政府和组织的合法及非法强制，但他们当中只有很少一部分人真的遭到逮捕。相反，企业因为在复杂操作系统上的大量固定投资、知识产权和声誉而具有很明显的弱点。类似地，大国政府对很容易遭到破坏的复杂系统、政治稳定和信誉软实力有依赖。虽然个人发动的“打了就跑”的网络袭击不大可能摧毁政府或企业，但它们能够以极小的成本严重破坏政府或企业的运作与声誉。政府是国际互联网上最大的“狗”，但比政府小的“狗”也会咬人，应对它们的咬人行为可能会导致复杂的政治。

网络战争硝烟四起

一些人认为网络空间与拓荒前的美国西部类似，没有政府治理，也没有法律管制。但实际上，网络空间内的很多领域还是存在私人和公共治理的。参与非政府的互联网工程任务组的设计师们达成一致，制定了与国际互联网协议有关的某些技术标准。这些标准是否能够得到广泛应用通常取决于私人团体是否将其包含在商业产品中。非政府的万维网联盟制定了网页标准。虽然互联网名称与数字地址分配机构的程序中体现了政府的声音（尽管不是表决），但按照美国法律，它的法律地位还是非营利法人。在任何情况下，互联网名称与数字地址分配机构的权力都局限于域名和路由管理，而不是全面的网络空间治理。尽管有些时候，在世界知识产权组织和世界贸易组织框架内，国家政府要受制于谈判和

诉讼，但它们控制着《版权法》和《知识产权法》。政府还在国际电信联盟谈判达成的国际框架内决定着国家频谱分配。国家政府首先会设法在国家法律框架内管理安全、间谍活动和犯罪等问题，尽管网域内技术的易变意味着法律和规章总是在追踪移动的目标。虽然没有单一的政权实施治理，但网络空间内还是存在着一套松散组合的规范与制度，它介于通过等级规则施加管理的综合制度与没有可识别的核心，且不存在相互联系的零散实践及制度之间。

网络空间常常被描述为公共产品或全球公地，但这些术语并不恰当。公共产品是所有人都能够受益且任何人都不会被排除在外的物品，尽管国际互联网上的某些信息协议符合它的特征，但位于主权国家领土范围内的国际互联网实体基础设施是稀有的专有资源，不符合公共产品的特征。网络空间也不像公海一样是公地，因为它部分处于主权国家的控制之下，它充其量也只是“不完全的公地”或没有完善规则的共管地。

网络空间可以被归为诺贝尔奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆所说的“公共池塘资源”，这种资源很难排他，但一方对资源的利用会减少资源对他方的价值。政府不是解决此类公共池塘资源问题的唯一途径。奥斯特罗姆指出，在一定条件下，团体的自我组织是可能的。然而，她指出的成功自我治理需要的条件在网域内是脆弱的，因为网域内资源规模大，用户数量多，系统将如何演进也没有得到充分认识（这些只是一部分原因）。国际互联网在其发展的最早期就像是一个已知用户组成的“小村庄”，代码认证是没有必要的，规范制定也很简单。但随着国际互联网的迅速发展，一切都改变了。尽管网络空间作为沟通媒介的开放性和可及性为所有人提供了宝贵的利益，但犯罪、攻击和威胁等搭便车的行为也使网络环境变得不安全。结果就是用户要求保护，这会导致国际互联网的分裂、“围墙花园”、专用网络以及与17世纪用于解决“公地悲剧”的办法类似的“网络圈地”。

保障安全是政府的一项传统职能，一些观察家认为，网络的日益不

安全将使政府在网络空间内的作用日益重要。很多国家希望将主权延伸到网络空间，寻求通过技术手段达到目的。正如两位专家所说：“保护网络空间安全显然已经引发了‘国家的回归’，但并不是要回归到传统的威斯特伐利亚体系下的国家主权模式。”保障网络安全的努力促进了迅速兴起的非国家行为体对网络的使用，常常会引发责任和权威向私人行为体的转移。例如，银行与金融公司已经通过连通网络开发出了复杂的安全与惩罚系统，剥夺那些惯于违规者进行交易的权利，减缓与可疑行为有关的网址的交易速度，提高其交易成本。提供网页寄存服务或社会媒体平台的公司强烈希望删除那些不但给它们创造不了多少收入，而且还会在遭到其他用户攻击时让它们付出高额防御成本的麻烦或不受欢迎的用户。政府想要保护国际互联网，以使其社会继续受益，但与此同时，它们也想要保护其社会免受来自国际互联网的安全威胁。例如，据说有些国家正在其防火墙后开发自己的网络，计划在受到攻击时与国际互联网断开。尽管如此，各国政府仍然在谋求国际互联网的连通性所带来的经济利益。由此而产生的紧张状态会导致不完全的妥协。

如果我们仅将大多数黑客行为视为一种公害，那么国家安全面临着四大网络威胁，每种威胁的时间视域和解决途径（原则上）都不同。这四种威胁是：经济间谍活动、犯罪、网络战争和网络恐怖主义。对现在的美国来说，前两者是最重要的威胁，但未来10年，顺序可能会颠倒。并且，随着不同行为体间联盟与策略的演变，这四种威胁可能会日益重合。正如美国前国家情报主管所说：“今天的恐怖组织的网络战能力几乎是最低的。犯罪集团比它们更有经验。这里有等级的高低。民族国家处于最高等级，它们具有摧毁能力，犯罪分子处于第二等级，它们具有窃取能力，接下来是令人恼火但经验丰富的黑客……恐怖组织迟早会在网络中成熟。这就像核扩散一样，只是更容易。”

根据奥巴马总统于2009年公布的网络安全评估，其他国家（和企业）对美国知识产权的窃取是最严重的直接威胁。它不仅造成了当前的经济损失，还会破坏美国的竞争优势，危害未来美国的硬实力。每年，

从企业、政府和大学的网络中被窃取的知识产权的数量比美国国会图书馆存档的知识产权数量要多好几倍，威胁着美国的军事效能和在全球经济中的竞争力。正如我们已经看到的，网络犯罪分子也会给经济造成严重损失。并且，从长远来看，随着其他国家对关键基础设施实施网络攻击能力的增强，它们将使美国军队丧失信息优势，美国的硬实力将受到严重损害。此外，随着希望造成破坏的恐怖组织具备了相应能力，它们也会给美国造成巨大损失。应对不同威胁的办法大不相同。

网络战争是最引人注目的潜在威胁。国家可以通过国家间威慑（虽然与传统的核威慑不同）、进攻能力以及威慑失败情况下快速恢复网络和基础设施的规划来应对。在未来某个时候，利用一些基本规范来强化上述应对手段或许会成为可能。在战争中，战斗会受到现行武装冲突法中极为重要的区别对待原则和相称性原则的支配，但网络战争为平民与军事目标的区分，以及间接损害程度的确定提出了新的难题。例如，有人援引一位美国将军的话说，美国的规划家们没有利用一种特定的网络技术去破坏法国制造的伊拉克防空网络，因为我们“担心这样做会使巴黎所有的自动提款机瘫痪”。此外，网络防御有时就像在罪犯开枪射击之前先开枪把他的枪打掉，而且必须在发现攻击的第一时间由以“网速”运行的机器来完成，进攻与防御之间的界限因此变得模糊，维护文官统治的交战规则也变得难以制定。

一些观察家认为，因为网络攻击的源头很难确定，所以威慑在网络空间是行不通的。然而，这一共识太过简单了。网域内的国家间威慑尽管更难，但不是不可能。在大多数情况下，人们想到的威慑都是前半个世纪盛行的核威慑，惩罚性报复的威胁具有灾难性，因此可以阻止攻击。但核威慑从来不是这样简单。虽然二次打击能力和相互确保摧毁可能会阻止对本土的攻击，但在利益卷入程度不深的问题上，它们从来都不可信。在两个极端之间，是攻击盟友和保卫像冷战中的柏林这样脆弱的地点的延伸威慑。其他措施（如常规部队的前沿驻扎）、军队调动中的各种信号装置、10年来不断学习并在从防扩散到海上事件管理等领域

达成协议的过程，都是核威慑的补充。

网络攻击不像核攻击那样会造成毁灭性后果，其源头也更难确定，但通过相互依赖和拒绝攻击实现的国家间威慑还是存在的。即使发动攻击的国家以冒充身份成功伪装了自己，其他国家政府也可能会发现它们充分地卷入了相互依赖关系之中，一次大规模攻击会适得其反。与冷战时期美苏两国单一的军事相互依赖不同，美国、中国和其他国家在多个网络中相互依赖。例如，中国自身也会因为严重损害美国经济的攻击而遭受损失，反之亦然。

此外，拒绝攻击可能也会威慑未知的攻击者。如果防火墙很强大，或者系统在遭到攻击时可能会自动做出反应（“一道电网”），攻击的吸引力就会下降。即时反应的攻击能力能够形成积极防御，即使攻击者的身份没有完全确定，也能对其构成威慑。进攻无效也会对未知攻击者构成威慑。如果目标得到了很好的保护，或者目标可以借助冗余路径和快速恢复能力在遭到攻击后迅速恢复，攻击的风险收益比就会降低。冒充身份并不完美，关于攻击源头的传闻会被广泛认为可信（虽然无法作为法庭证据），攻击者声誉软实力遭到的损害也会起到威慑作用。

网络恐怖主义和非国家行为体更难威慑。正如我们已经看到的，对于今天的恐怖分子来说，网络攻击并不是最有吸引力的途径，但未来数年内，随着恐怖组织严重破坏基础设施的能力得到增强，网络攻击的吸引力将会提高。由于攻击源头很难确定，先发制人和人工智能等增强型防御能力变得重要。在更基础的层面上，很多专家认为，长远的解决办法是重新设计国际互联网，让攻击在新的网络结构下比在当前的网络结构下更难实施，现在的网络结构强调的是易于使用而不是安全。一种途径是降低一些敏感的国家基础设施与国际互联网的连通性，从而降低其脆弱性。也有人建议为关键基础设施（金融和电力等）的私营所有权人提供特殊的“选择加入”激励，让他们加入安全的系统中，而不是依赖于开放的国际互联网（它将继续为那些涉及利害关系不深且愿意承受更大

风险的用户而存在）。

通过类似途径增加网络犯罪分子进入某些系统的难度，也可以减少网络犯罪。此外，还可以发展各种国际合作以减少网络犯罪，这与过去打击海盗的合作类似。很多政府曾经一度认为可以容忍某些海盗甚至是有执照的私掠船（1856年《巴黎宣言》签署前），今天一些政府对国际互联网上的犯罪也抱有类似态度。例如，俄罗斯都拒绝签署已经有30多个国家签署的《网络犯罪公约》。但随着时间的推移，如果因此而付出的成本超出收益，它们的态度可能会发生改变。例如，“俄罗斯的网络犯罪分子现在连俄罗斯的目标都不放过，俄罗斯政府已经开始放弃对其自由放任的政策”。尽管短期内该公约的前景不会太好，但可以想象，会有自愿者组成联盟，制定更高的标准，共同努力提高违反茁生规范所要付出的成本代价，就像金融洗钱法规或防扩散安全倡议的出台一样。

国际互联网上的间谍活动很可能会持续不衰，除非有新的国家手段出现。间谍活动的历史与人类的历史一样悠久，它并没有违反《国际法》的任何明确规定。但有时政府会制定限制间谍活动的法规，并展开针锋相对的报复行动以鼓励合作。试验表明，囚徒困境和公共产品博弈中的同伴在持续一段时间的反复博弈后可能形成合作。尽管我们很难想象各国政府能够制定出可以执行的条约，一致同意不从事间谍活动，但想象一下各国政府在反复较量（针锋相对）中制定出能够限制实际损害的法规还是合理的。用美国网络安全负责人霍华德·施密特的话来说：“有一个关键的声音在提醒各国：如果间谍活动不是你所为，你需要把它调查清楚。”如果不能做出反应，就会招致谨慎的报复。按照国际法律规则，一国在受到来自另一国的伤害时，即使伤害不是另一国政府所造成的，也可以对该国采取适当的反措施。要求国家为源自其主权边界内的行动负责可以成为应对非国家行为体的手段，尽管这种做法并不完美。为了避免报复不断升级或“封锁示威”，一国可以为另一国提供帮助并与对方展开共同讨论，即使不能制定出一致同意的规范，也可以达成共识。网域内的这一“学习”过程还处于初期阶段，与核时代的20世

纪50年代初的情况类似。

在这一阶段，在无法验证的情况下，大规模军控条约的签署似乎没有多大希望，但有限协定的达成还是可能的。21世纪前10年，联合国大会通过了一系列决议，谴责犯罪活动并引起各国对政府能够采取的防御措施的关注。在同一时期，俄罗斯寻求就更广泛的国际互联网监督达成协定，禁止欺骗或嵌入能在战争中被激活的恶意代码或电路。但美国人认为，禁止攻击的措施会损害对当前攻击的防御，并且不可能得到验证或执行。此外，美国也拒绝达成会使专制政府的国际互联网审查制度合法化的协定。但美国已经开始与俄罗斯进行非正式磋商。考虑到未来技术的易变，就连支持为国际信息活动立法的人也对类似《日内瓦公约》的可能包含精确详细规则的多边条约表示怀疑，但他们认为，志同道合的国家可以公布自治规则，这些规则有可能形成未来的规范。

规范差异为广泛的国际互联网内容管理协定的达成制造了难度。正如我们前面看到的，美国已经呼吁制定“鼓励尊重全球网络公地”的“国家间行为规范”，但正如金融资本家杰克·戈德史密斯所说：“即使我们能够阻止所有源自我们领土内的网络攻击，我们也不想这么做。”对私人行为体而言，黑客行为可以成为解放的手段；对公共行为体而言，有效的进攻有时是对关键计算机系统最好的防御。在美国人看来，推特和视频网站YouTube是个人自由问题；而在其他一些国家看来，它们都是攻击手段。即使是在儿童色情作品这样受到广泛谴责的问题上，各国政府也可能单方面应用国家过滤技术，而不会向服务供应商发出删除这些作品的通知，并依赖服务器托管国的法律诉讼。例如，澳大利亚针对源于既定民主国家境内的犯罪强制使用了某些最严厉的国际互联网过滤器。自助仍然是主导规范。

网域是一个全新且易变的人造环境。网络空间的特点缩小了行为体间的某些权力差异，是21世纪全球政治中权力扩散的一个好例子。在网域内，最强大的国家不大可能像在海上或空中一样处于支配地位。但网

络空间内的权力扩散并不意味着权力均等，也不意味着政府将不再是世界政治中最有影响力的行为体。即使是阿联酋这样的小国也能够迫使黑莓生产商RIM公司做出妥协。“RIM公司正在吸取其他公司已经吸取过的教训。我们已经看到，2000年，雅虎迫于法国的压力停止在网站上出售纳粹纪念品，谷歌多年来反复尝试为中国用户提供未经审查的搜索结果，没有哪家信息服务供应商能够免受国家权力的影响。网络空间内利害关系太过重大，政府无法将其单独交给私人行为体。”尽管企业有遵守法律的动机，但犯罪分子和恐怖分子等其他非国家行为体却不会受到类似的约束。

虽然网络空间开放了有限的机遇，使小国能够利用非对称战争迅速赶超，由此而形成国家间的某些权力转移，但在下一章将关注的权力过渡中，它不大可能成为规则颠覆者。尽管政府仍然是最强大的行为体，但网域内的权力很可能将日益向非国家行为体扩散，网络中心性将成为21世纪权力的一个关键层面。

---

1. 艾字节是一种资讯计量单位，1艾=1018。——编者注

第六章 美国会衰落下去吗？

无论怎样衡量权力，国家间平等的权力分配都是相对罕见的。更多时候，不均衡的增长意味着一些国家将会崛起，其他一些国家将会衰落。当一国的资源具有压倒性优势时，观察家们通常将这种形势称为“霸权”。早在古希腊时期，历史学家就已经从霸权过渡的角度解释了重大战争的起源。修昔底德将伯罗奔尼撒战争（在公元前5世纪造成了希腊城邦制度的解体）的爆发归因于雅典权力的崛起和由此在斯巴达造成的恐慌。同样的，很多历史学家将削弱了欧洲世界中心地位的第一次世界大战归因于德国权力的崛起和由此在英国造成的恐慌。正如一位政治学家所言：“霸权战争通常是由对最终衰落的恐惧和感知到的权力削弱所引发的。”

一些人预计，21世纪中国的崛起将会给美国造成相似的影响。一位汉学家认为：“如果当前的趋势继续发展下去，战争很可能迟早要在亚洲爆发……现在的中国正积极试图将美国从东亚吓跑，就像第一次世界大战前德国试图吓跑英国一样。”同样，专栏作家罗伯特·卡根也宣称：“中国领导人看世界的方式与一个世纪前德国皇帝威廉二世看世界的方式几乎完全相同……中国领导人因为受到限制而烦恼，担心他们必须在被国际体系改变前先改变国际体系的规则。”芝加哥大学政治学家约翰·米尔斯海默断言：“坦率地说，中国不能和平崛起。”两位更慎重的分析家提出：“中国并不一定会威胁美国的利益，但美国极有可能对中国，而不是其他任何大国开战。”

难逃霸权转移的厄运？

然而，拥有优势资源的国家与崛起国家间的战争并非不可避免。19世纪90年代，尽管有开战的机会，但英国还是成功接纳了美国权力的崛起。自1500年来的9次全面战争或“世界大战”并非都是霸权战争。并且，“霸权”一词的使用有多种不同且混乱的方式。权力的不平衡达到何种程度会形成霸权？哪些类型的权力资源会构成霸权？关于这些问题，并没有普遍一致的看法。一些作者会将“霸权”与“帝国”这两个词互换，将19世纪的英国称为“霸权国”，然而即使是在英国的权力达到顶峰的1870年，其国内生产总值和军费开支也都只排在世界第三位（国内生产总值落后于美国和俄国，军费开支落后于俄国和法国）。

第二次世界大战后，当美国的产值超过世界总产值的1/3，且拥有具有压倒性优势的核武器时，很多人认为它是一个全球霸权国。然而，美国却无力阻止中国的发展，无力在东欧击退共产主义，无力阻止朝鲜战争的僵局，无力挽回越南部分领土的“失去”，也无力将古巴卡斯特罗政权赶下台。即使是在所谓的美国霸权时代，美国试图通过军事威胁或经济制裁迫使其他国家做出改变的行动成功率也分别只有1/5和1/2。正如我们在第一章中看到的，以资源来衡量的权力与以偏好结果来衡量的权力并不相同。权力的情境、范畴和范围必须明确，因为过去的辉煌而影响历史评价的危险也是存在的。面对权力概念的模糊和历史的随意，我们应该谨慎对待关于霸权与衰落的宏大理论。

很多人认为，美国当前权力资源的优势是霸权性的，将会像英国曾经的优势一样衰落。一些美国人会对衰落的观点做出情绪激烈的反应，因为它触及了政治的痛处，但认为美国的权力资源将永远具有压倒性优势是违反直觉且无视历史的。不过，“衰落”一词包含两个不同的层面：一是绝对衰落，有效运用资源的能力衰落或丧失；二是相对衰落，其他国家的权力资源增长更快或权力运用更有效。例如，17世纪，荷兰国内经济繁荣，但随着其他国家力量的增强，它的相对权力衰落了。相反，西罗马帝国的崩溃不是另一个国家的崛起所造成的，而是因为内部的衰落和大量野蛮人的入侵。一位英国历史学家警告说：“末日论者根据古

罗马和英国的衰落描述美国霸权的衰落。他们这样做忽视了吉本的警告，吉本认为将相隔久远的年代进行对比是有危险的。”罗马是因内部斗争而崩溃的农业社会，小岛之上的大英帝国是“花盆里的一棵橡树”。

历史上英国的衰落被普遍用来做类比，但这种类比是具有误导性的。英国曾是日不落帝国，统治过世界1/4的人口，享有海上霸权，但帝国时代的英国和当代美国的相对权力资源存在重要差别。第一次世界大战时，英国军队的数量和国内生产总值都仅排在所有大国中的第四位，军费开支排在第三位。英国的国防费用占国内生产总值的2.5%~3.4%，其帝国统治在很大程度上依靠地方军队。1914年，资本净出口为英国提供了重要的金融赢利机会（尽管一些历史学家认为当时投资国内产业是更好的选择），参加第一次世界大战的860万英军士兵有近1/3来自海外殖民地。但随着民族主义的兴起，英国政府越来越难代表帝国宣战，保卫帝国更多地成为了一种负担而不是资本。相比之下，自1865年以来，美国一直拥有统一的横跨大陆的经济市场。美国比英国受到的约束少，享有的自由度更高。两国的地缘政治环境也不同。英国与崛起中的德国和俄罗斯为邻，而美国则得益于两个大洋之间的地理位置和较弱的邻国。

尽管如此，美国人还是容易陷入衰落宿命的怪圈之中。一些人认为美国的问题是帝国的过度扩张，一些人认为是其他国家崛起所造成的美国的相对衰落，还有一些人认为是绝对的衰落或衰败。这些都不是新设想。美国的建国之父们也担心美国会像罗马共和国一样衰落。美国人有一种文化悲观主义，这可以追溯至其本源。一个半世纪以前，查尔斯·狄更斯评论说：“如果每一个美国人一直秉持着这种信念，认为美国总是萧条的，总是停滞不前，总是陷于令人恐慌的危机，那美国就会照他们所预想的发展下去。”

20世纪中叶以来的民意调查显示，1957年苏联发射人造卫星，20世纪70年代尼克松的经济政策调整及石油危机，以及20世纪80年代铁锈地

带的衰败和里根政府的预算赤字都曾经让美国衰落宿命论再度抬头。20世纪80年代末，美国人认为他们的国家正在衰落；而10年后，他们又认为美国是世界上唯一的超级大国，但现在很多人又认为美国在衰落了。衰落论的怪圈让我们更多地了解美国人的心理，而不是权力资源的根本转移。本书后面的两章将摒弃不可靠的历史类比并跳出短期的宿命怪圈，分别从相对衰落和绝对衰落的视角对美国的权力进行考察。

哪个国家权力资源最强大?

历史进入21世纪的时候，世界权力资源分配得相当不均衡。美国人口仅占世界的5%，其产量却占世界总产量的约1/4，军费开支占全球的近一半，并且它还拥有着全球最广泛的文化和教育软实力资源。两位学者认为："主权国家体系中从来没有哪个国家拥有与美国相当的物质优势。"然而，正如我们前面所看到的，权力资源并不总是能转化为权力结果，即使是在"二战"后，占据优势的美国在追求实现偏好结果时也频频受挫。但就相对权力资源而言，按照古典现实主义者对权力资源的理解，在21世纪初的世界权力资源分配中，没有哪个国家能够与美国相抗衡。美国在权力资源分配中居于首要地位，尽管它并不是在所有资源领域都占有优势。如表6–1所示，美国的人口规模居全球第四位，经济总量略低于欧盟。

表6–1 21世纪初的权力资源分配

	美国	日本	欧盟	俄罗斯	中国	印度	巴西
基础权力资源							
领土（1 000 平方公里）	9 827	378	4 325	17 098	9 597[①]	3 287	8 515
人口（百万）(2009 年)	307	127	492	140	1 339	1 166	199
非文盲率（%）	99	99	99	99	91	61	89
军事权力资源							
部署的核弹头 (2009 年)	2 702	0	460	4 834	186	60~70	0
开支（10 亿美元）(2008 年)	607	46	285	59（估计值）	85（估计值）	30	24
开支（全球比例）(2008 年)	42	3	20（2007 年）	4（估计值）	6（估计值）	2	2
经济权力资源							
GDP（10 亿美元）(按购买力平价计算) (2008 年)	14 260	4 329	14 940	2 266	7 973	3 297	1 993
GDP（10 亿美元）(2008 年)	14 260	4 924	18 140	1 677	4 402	1 210	1 573
人均 GDP（按购买力平价计算）(2008 年)	46 900	34 000	33 700	16 100	6 000	2 900	10 200
每百人中的国际互联网用户 (2007 年)	74（2008 年）	69	50（2006 年）	21	19（2008 年）	7	32
软实力资源							
全球排名前 100 位大学 (2009 年)	55	5	16	1	0	0	0
电影作品 (2006 年)	480	417	1 155（估计值）	67	260（2005 年）	1 091	27
外国留学生（千人）(2008 年)	623	132（2010 年）	1 225（估计值）	89	195	18（2007 年）	不详

①此为原书数字。中华人民共和国陆地面积约960万平方千米。——编者注
数据来源：美国中央情报局《世界手册》

美国权力资源首要地位的未来引发了激烈讨论。尽管根据短期事件预测长期趋势是错误的，但在像2010年达沃斯世界经济论坛这样吸引媒体聚焦的场合，传统智慧还是会将全球金融危机解读为权力平衡已经开始变化的证据。正如一位战略家所说："华尔街的衰退预示着全球结构的变化，美国权力衰落的开始。伟大的帝国和伟大的文明都会从顶峰走向衰落，这是历史的规律。"相反，其他人认为，美国的优势相当卓越，"体系对其安全政策的约束大体上是无效的"。从较长远的视角出发，美国国家情报委员会预测，2025年"美国仍将是实力超群的大国，但美国的优势会大大缩小"。所谓的金砖四国（巴西、俄罗斯、印度和中国）已经吸引了极大的关注，有人预计其产量将在2027年超越发达世界。但如表6–1所示，21世纪初，欧洲和日本的传统权力资源仍然领先于金砖四国。我们将依次对美国的两个富裕盟友欧洲和日本，以及金砖四国的相对权力资源进行评估。

欧洲

21世纪初，权力资源与美国最为接近的就是欧洲。尽管美国的经济总量比德国多4倍，但欧盟的经济总量略高于美国；欧洲有近5亿人口，远远超出美国的3亿。美国的人均收入高于欧洲，因为新加入欧盟的一些国家没有最初加入的西欧核心国家富裕。但就人力资本、技术和出口而言，欧洲是美国的同等竞争对手。在2010年春希腊等国的财政问题引发金融市场担忧、形成危机之前，经济学家们曾推测，欧元可能会很快取代美元成为世界主要储备货币。然而，危机爆发后，欧洲各国政府（和国际货币基金组织）为恢复市场信心不得不组织9.25亿美元的救援计划，德国总理默克尔也警告说，如果欧元崩溃，"那么崩溃的将不只是货币……欧洲将会崩溃，欧洲联合思想也将崩溃"。

在军事方面，欧洲的国防开支不到美国的一半，但其军队人数更多，两个国家拥有核武器。在软实力上，欧洲文化长期以来在世界各地具有广泛的吸引力，以布鲁塞尔为中心的欧洲联合对欧盟的邻国也具有强烈吸引力。在国际制度构建中，欧洲人一直是重要先驱，发挥着重要作用。在评估欧洲的资源时，一个关键的问题是，欧洲是否会形成足够的政治和社会文化凝聚力，在广泛的国际问题上作为一个整体发挥作用，还是它将继续保持有限的国家集团的现状，各成员国都有强烈的民族主义、不同的政治文化和外交政策。换句话来说，欧洲的权力转化能力如何？

在不同问题上，答案是不一样的。在贸易及世界贸易组织内的影响力上，欧洲是美国的同等竞争者，能够平衡美国的权力。欧洲货币联盟的成立和1999年年初欧元的发行使欧洲在货币事务上及在国际货币基金组织内的作用与美国的作用几乎同等（尽管2010年希腊债务危机削弱了外界对欧元的信心）。在反垄断问题上，欧洲市场的规模和吸引力意味着美国企业如果想要实行合并，必须同时得到美国司法部和欧洲委员会的认可。在网络世界中，欧盟正在设定全球隐私保护标准。

与此同时，欧洲联合的程度也面临着重大限制。尽管欧洲一体化进程已经走过了60年，但各国的国家认同仍然强于共同的欧洲认同，对各自国家利益的追求尽管比以往有所减弱，但仍然重要。欧盟成员国增加到了27个（还会更多），这意味着欧洲的各项制度很可能将继续单独存在，不大可能形成强大的欧洲联邦或单一的欧洲国家。这么说并不是轻视欧洲的制度，也不是要贬低它们已经取得的成就。欧洲法律一体化在发展，欧洲法院的裁决已经迫使成员国做出了政策调整。然而，欧洲的立法和行政一体化滞后了，尽管欧盟设有主席和主要对外关系负责人，但欧洲的外交和防务政策一体化仍然有限。用前欧盟委员会委员彭定康的话来说：“我们与美国不同，并不是在所有的地方都重要。”

几十年来，欧洲的情绪总是在过度乐观和“欧洲悲观论”（当前情

况）之间摇摆。正如一位记者在2010年报道的："在美国和以中国为首的新兴国家主导的新地缘政治秩序中，欧洲开始看起来像个输家……12月18日美国总统奥巴马和中国总理温家宝就哥本哈根协定展开成败攸关的会谈时，没有欧洲领导人受邀出场。中国邀请了印度、巴西和南非领导人。那次会谈和欧洲人的缺席成了2009年的'开创性形象'。"此外，2008年金融危机后，以希腊为首的很多欧盟成员国的财政问题暴露了欧元区财政一体化的限度。

正如《经济学人》杂志所指出的："现在关于欧洲相对衰落的讨论几乎无处不在……你可能会听到关于未来欧洲地位的悲观数字，它们不无道理。1900年，欧洲拥有世界1/4的人口。而到2060年，欧洲人口可能仅占全球总人口的6%，并且其中的1/3的人口的年龄将在65岁以上。"欧洲确实面临着严重的人口问题，但人口规模与权力并不高度相关，"长期以来，关于欧洲衰落的预测都没有成为现实"。20世纪80年代，分析家们谈到了欧洲的僵化和严重衰落，但在接下来的几十年里，欧洲显示了惊人的经济增长和制度发展。"欧盟的行为方式——分享权力、制定协议、通过不计其数的委员会解决冲突——看上去可能是令人厌烦甚至懊恼的，但在日益网络化和相互依赖的世界中，它已经成为国际标准。"正如欧洲理事会对外关系负责人所言，"传统智慧认为，欧洲的时代已经结束了。欧洲缺乏远见，各国各自为政，沉迷于法律框架，不愿意运用军事权力，经济僵化，与美国形成了鲜明对比，美国的主导力甚至已经超过了当年的罗马帝国……但问题并不在于欧洲，而是我们对权力的理解已经过时了"。

政治学家安德鲁·莫劳夫奇克持有相似的观点，他认为，单独和集体而言，除了美国以外，只有欧洲国家有能力"在从'硬'实力到'软'实力的广泛领域发挥全球影响力。现在的世界是两极世界，在可以预见的未来很可能也是如此"。对欧洲的悲观预测以19世纪的现实主义观点为基础，该观点认为："权力与整体全球资源中的相对份额有关，各国持续着零和竞争。"此外，正如他所指出的，欧洲的军事实力位居全球第

二，其军事开支是全球的21%，而中国、俄罗斯、印度和巴西的军事开支分别只占全球的5%、3%、2%和1.5%。欧洲各国在塞拉利昂、刚果、象牙海岸、乍得、黎巴嫩和阿富汗部署了几万军队。就经济权力而言，欧洲是世界最大的市场，其贸易额是世界贸易总额的17%，而美国的贸易额仅占世界贸易总额的12%。世界50%的对外援助是欧洲发放的，美国仅发放了20%。

就相对权力而言，如果欧盟能够克服内部分歧，努力成为传统现实主义权力均衡中美国的全球挑战者，这些资源可能会对美国的权力形成抵制。但如果欧洲和美国继续保持松散的联盟或者中立，这些资源可以强化双方的权力。正如《经济学人》杂志10年前做出的推测，在军事安全领域，很可能“到2030年前后，欧洲和美国将会遇到来自世界其他地区的同样困扰”，这些地区包括俄罗斯，中国以及西南亚的伊斯兰世界。

双方在经济上也不大可能分裂。新技术、劳动力市场的灵活性、强大的风险资本和企业文化使美国市场对欧洲投资者具有吸引力。美国在大学和研发领域的投入占国内生产总值的2.7%，是欧洲的两倍。美欧双向直接投资高于与亚洲的双向直接投资，将双方经济紧密联系在一起。1/3以上的贸易发生在跨国公司内部。并且，尽管贸易会不可避免地引发民主国家内部某种程度的政治摩擦，但只要美欧双方愿意合作，它们都能够从贸易中受益。美国与欧洲的贸易比美国与亚洲的贸易更均衡。

在文化层面，美欧双方在过去的两个多世纪里相互抨击又相互欣赏。尽管欧洲人对好莱坞电影或麦当劳抱怨不断，但每年有几百万欧洲人吃麦当劳，并没人强迫他们。尽管欧洲部分国家与小布什政府产生过摩擦，但奥巴马却在欧洲大部分地区广受欢迎。在某些方面，美欧之间不可避免的摩擦表明了双方的亲密而非距离。在更深的层次上，与世界其他地区相比，美国人和欧洲人的民主及人权价值观拥有更多的共同点。即使是按照传统现实主义对权力资源平衡的评估，美国和欧洲也都

不大可能威胁到对方的关键或重要利益。双方围绕冲突利益的权力斗争可能会停留在更为普通的层面。在需要双方共同解决的问题上，欧洲人的能力令人赞赏。

日本

20世纪90年代初的投机泡沫破灭后，日本政府政策不力，导致日本经济在此后的20年里增长缓慢。2010年，以美元计算，虽然中国的人均国内生产总值（按照购买力平价计算）仅是日本的1/6，但中国的总体经济规模已经超过日本。1988年，按照股票市值计算，全球10大公司中有8家来自日本，而今天这个数字已经变成了零。然而，尽管当前经济表现不力，日本仍然拥有出色的权力资源。它是全球第三大经济体，工业高度发达，军事现代化程度在亚洲首屈一指。虽然中国拥有核武器，军队数量也更多，但日本的军事装备更精良。并且，凭借其技术能力，如果日本愿意，它可以很快开发出核武器。

20年前，当日本的人均收入超过美国后，很多美国人都担心日本会取代美国的地位。《新闻周刊》在1989年的一篇文章中简明扼要地指出："在世界各地的董事会会议室和政府机构，人们都在担心一个问题，那就是日本是否将成为一个超级大国，取代美国成为太平洋甚至是世界的霸主。"文中也预测由日本领导的太平洋集团会将美国排除在外，美日之间甚至最终会爆发战争。未来学家赫尔曼·卡恩预测，日本将成为核超级大国，日本的角色转变会如同"19世纪70年代普鲁士的崛起，使欧洲和世界事务发生变化"。这些观点都对日本的未来做出了惊人预测，但今天这些预测的唯一作用就是提醒我们，根据权力资源的迅速增长进行线性预测是危险的。

第二次世界大战爆发前夕，日本的工业产量占全球工业总产量的5%。受到战争的摧毁后，日本经济直到1964年才恢复战前水平。1950~1974年，日本经济显著增长，年均增长率达到了10%。20世纪80

年代，日本成为全球第二大经济体，拥有世界产量的15%。它成了全球最大的债权国和对外援助发放国。日本的技术水平大致与美国持平，在某些制造业领域甚至还稍稍领先。日本的军备投入很少（军费开支限制在国内生产总值的约1%），集中力量发展经济，在战略上取得了高度成功。尽管如此，如前所述，日本的常规军事力量仍然是东亚现代化程度最高、装备最精良的。

日本历史上的两次“革新”令人印象深刻。一个半世纪以前，日本成为第一个成功融入当代全球化的非西方国家。在孤立了几个世纪之后，日本通过明治维新有选择地向世界其他国家学习，在半个世纪里发展壮大，在日俄战争中打败了欧洲强国。1945年后，日本从“二战”的废墟中崛起。2000年，日本提出了在21世纪发起一场新革新的目标。但鉴于日本政治的弱点、管制还有待进一步解除，人口的老龄化以及对移民的排斥，新的革新并非易事。日本面临着严重的人口问题，预计到2050年，其人口数量将缩减到1亿，日本文化也排斥移民。但日本的生活水平很高，拥有高度熟练的劳动力，社会稳定，在某些领域技术领先且拥有生产技能。并且，日本的文化（传统文化和流行文化）、海外发展援助和对国际制度的支持都为其提供了一定的软实力资源。

10年或20年之后，在经济或军事上，再度复兴的日本是否会如10年前的预测一样，成为美国的全球挑战者？这似乎不大可能。日本的面积与加利福尼亚大致相同，它永远不可能达到美国的地理或人口规模。现代化和民主的成功及流行文化为日本提供了某种软实力，但民族优越感和政策又削弱了日本的软实力。日本《宪法》第九条规定，日本的武力使用仅限于自卫，但现在，一些政治家已经开始发起运动，要求修订《宪法》，有人已经谈到了核军备。如果美国放弃与日本的结盟，可能会使日本产生不安全感，由此决定发展自己的核力量，但即使真出现这样的情况，日本也远远不是美国的同等竞争对手。

如果日本与中国结盟，两国的总体资源将会造就一个强有力的联

盟。2006年，中国成为日本的头号贸易伙伴，2009年上台的日本民主党新政府寻求改善与中国的关系。然而，中日两国的紧密联盟似乎是不可能形成的。不仅20世纪30年代的战争伤口尚未完全愈合，两国对于日本在亚洲和世界的适当地位的认识也有冲突。中国想要压制日本，而日本可能会因为受到约束而感到焦躁。日本因为美国从东亚撤出而站在中国一边的前景是极不可能出现的。由于日本人对中国权力崛起的担忧，美日联盟的继续是更有可能出现的结果。就传统的权力资源平衡而言，日本更可能寻求美国的支持以在中国面前保持独立，而这会强化美国的地位。与美国结盟的东亚是不可能成为取代美国的挑战者的。

简言之，与美国人均收入及经济水平相当的欧洲和日本都是美国的盟友。就传统的现实主义权力资源均衡而言，这将使美国的最终权力地位发生很大变化。此外，在权力的正和博弈中，欧洲和日本能够为美国提供解决共同跨国问题的最广阔的资源。尽管欧洲和日本的利益与美国的利益并不完全相同，但美欧日之间社会和政府网络的高度重叠，为三方提供了在共同利益基础上合作的机遇。

金砖四国

与欧洲和日本相比，所谓的金砖四国就不同了。2001年，高盛集团首次提出了“金砖四国”一词，旨在让外界关注它所说的“新兴市场”上的获利机会。2000~2008年，金砖四国的世界产量份额从16%迅速上升到了22%，在始于2008年的全球衰退中，它们的总体经济表现也优于全球平均水平。四国人口占全球总人口的42%，贡献了21世纪前10年全球经济增长的33%。除了美国之外（美国人口规模居世界第三），21世纪的前10年，世界人口最多的四个国家——中国、印度、印度尼西亚和巴西——的经济增长率都在5%以上。相反，在此期间，美国的经济增长率只有1.9%，低于其长期平均水平。到目前为止，中国经济表现最佳，而俄罗斯经济则在衰退开始后表现乏力。

讽刺的是，尽管俄罗斯的经济表现与金砖国家的身份并不匹配，但金砖四国这个经济术语却进入了政治生活。正如《北京周报》所评论的："2001年，当高盛创造金砖四国这个词时，经济学家和世界其他国家都没想到，有一天，巴西、俄罗斯、印度和中国最终会坐在一起，建立起实质性的平台。"2009年6月，四国外交部部长在俄罗斯叶卡捷琳堡会晤，"将金砖四国这个朗朗上口的首字母缩写词转化成了一支不可忽视的国际力量"。金砖四国共拥有2.8万亿美元外汇储备，相当于全球外汇储备的42%（尽管其中大部分是中国的）。梅德韦杰夫表示："如果所有的金融工具都以一种货币命名，全球货币体系是不会成功的。"在中国超越美国成为巴西最大的贸易伙伴后，中国政府和巴西政府宣布了用两国货币而不是美元进行贸易结算的计划。尽管中俄贸易只占中国对外贸易的5%，但两国也宣布了类似的协议。

近期的金融危机后，高盛又提高了赌注，预测"到2027年，金砖四国的国内生产总值总和将超过七国集团国家的国内生产总值总和，比我们以前的预计还要提前10年"。不管高盛做出这样的线性经济预测是基于什么样的依据，对于长期权力资源评估来说，金砖四国一词都没有什么政治意义。尽管在短期内，金砖四国会议便利了四国间的外交，但这四个国家有深刻的分歧，而且把前超级大国俄罗斯同三个发展中国家放在了一起。在这四个国家当中，俄罗斯的人口数量最少，文盲率最低，人均收入也远高于其他三个国家。更重要的是，很多观察家认为，俄罗斯的权力资源正在减少，而其他三个国家的权力资源正在增加。20年前，"俄罗斯是一个科学超级大国，其研究项目数量比中国、印度和巴西的总和还要多。但后来，俄罗斯不仅在中国科学举世瞩目的发展面前落后了，还被印度和巴西落在了后面"。正如我们将看到的，金砖四国一词的核心是中国权力资源的增加。

俄罗斯

20世纪50年代，很多美国人担心苏联会超过美国成为全球头号强

国。当时，苏联的领土面积是全球最大的，其人口规模居世界第三位，是全球第二大经济体，石油和天然气产量超过了沙特阿拉伯。它拥有全球近一半的核武器，军队数量超过美国，研发人员数量居世界之首。1952年，美国首枚氢弹爆炸，仅仅一年之后，苏联也爆炸了自己的第一颗氢弹。1957年，苏联发射了全球第一颗卫星。就软实力而言，第二次世界大战后，共产主义意识形态因为抵制了法西斯主义而在欧洲形成了吸引力，同时由于对普遍的非殖民化运动的支持而在第三世界大受欢迎。

1959年，赫鲁晓夫公开夸口说，苏联将在1970年超过美国，最迟也不会晚于1980年。1976年，勃列日涅夫告诉法国总统，共产主义将在1995年统治世界。苏联人会做出这样的预测，是因为1950~1970年间，苏联的年均经济增长率保持在5%~6%，其产量占世界总产量的比重从11%提高到了12.3%。但此后，苏联的经济增长率和世界产量份额开始了长期的下降。1986年，戈尔巴乔夫称苏联经济“十分混乱，我们的各项指标都落后了”。一年后，苏联外长谢瓦尔德纳泽对他的官员们说：“你们和我代表的是一个在过去15年里日益失去世界领先工业发达国家地位的大国。”回顾过去，让我们感到吃惊的是，当时美国对苏联权力的估计是何等不准确。20世纪70年代末，美国“当前危险委员会”称苏联的权力正在超越美国，而1980年美国大选反映了这样的恐惧。

1991年苏联解体后，俄罗斯的领土面积（相当于苏联的76%）、人口规模（相当于苏联的50%）、经济规模（相当于苏联的45%）和军队数量（相当于苏联的33%）都显著缩小。并且，共产主义意识形态的软实力实际上已经消失了。然而，尽管俄罗斯的军费开支总额仅占世界总额的4%（美国的10%），其全球权力投射能力也极大削弱，但它仍然部署了近5 000件核武器，军队人数超过100万。在经济资源上，俄罗斯2.3万亿美元的国内生产总值只相当于美国的14%，其1.6万美元的人均收入（按购买力平价计算）只相当于美国的约33%。俄罗斯经济严重依赖石油和天然气出口，其出口的制成品中仅有7%是高技术产品（美国的这

一比例是28%）。就软实力而言，尽管传统的俄罗斯文化仍然具有吸引力，但在国际上几乎已经看不到俄罗斯文化的存在。用一位俄罗斯分析家的话来说，俄罗斯不得不运用“包括军事力量在内的硬实力，因为它生存在一个更危险的世界中，并且无处躲藏，同时也因为它已经没有了什么软实力——即社会、文化、政治和经济的吸引力”。

俄罗斯已经摆脱了中央计划体制的束缚，尽管仍然面临着民族分裂的威胁，但与过去相比，发生分裂的可能性已经降低了很多。尽管俄罗斯族人口的数量仅是苏联时代的50%，但他们现在占俄罗斯联邦总人口的81%。有效市场经济运行需要的政治制度在很大程度上是缺失的，腐败到处蔓延。俄罗斯的强盗式资本主义缺少能够在市场关系中形成信任的有效监管。俄罗斯公共卫生体系混乱，死亡率已经上升，而出生率正在下降。俄罗斯男性的平均寿命是59岁，对于发达经济体来说，这是一个极低的数字。正如梅德韦杰夫所说，“俄罗斯人口每年都在减少”。联合国人口学家的估计显示，到21世纪中叶，俄罗斯人口数量可能会从现在的1.45亿下降到1.21亿。在一位专家看来，到2020年，俄罗斯必须引进1 200万名移民才能维持现有人口规模，而这似乎是不可能的。

俄罗斯的未来有多种可能。一方面，有人预测俄罗斯将衰落，认为俄罗斯是“单一作物经济”，制度腐败、人口和健康问题都难以克服。也有人认为，通过改革和现代化，俄罗斯可以战胜这些问题，俄罗斯领导人正在向着这个方向前进。2009年年末，梅德韦杰夫总统发出全面呼吁，号召“使俄罗斯经济现代化，戒除对自然资源的耻辱依赖，改掉苏联式的态度”，他认为这些问题“正在妨碍俄罗斯维持世界强国地位的努力”。但一些批评家认为，俄罗斯领导人的现代化概念过于以国家为主导，是有问题的，因为政府机构的职能太差了。“创新性经济需要开放的市场、风险资本、自由思考的企业家、快速破产法庭和对知识产权的坚实保护。”而俄罗斯有的是“广泛的垄断、无处不在的腐败、令人窒息的国家干预和软弱且自相矛盾的法律”。

现代化由于政府职能不良和腐败的盛行而困难重重。阿尔法银行总裁彼得·阿文认为："在经济上，俄罗斯和苏联越来越像。严重依赖石油，需要资本和严肃的改革，社会负担十分沉重。经济停滞是主要威胁。"一位俄罗斯经济学家直言不讳地说："俄罗斯国内没有支持现代化的共识"。不管俄罗斯的未来结果如何，即使其不再具有冷战时期制衡美国权力的能力，残余的核力量、雄厚的人力资本、网络技术能力、靠近欧洲的地理位置以及与中国结盟的潜在可能性，都为其提供了可以给美国制造问题的资源。

中俄联盟的前景如何？按照传统均势政治预测，中俄两国有可能结盟，以应对美国的卓越资源优势。这种结盟在历史上是有先例的：20世纪50年代，中国和苏联联合起来对抗美国。1972年尼克松向中国敞开美国的大门后，中美苏三角的作用发生变化，美国和中国合作限制双方共同视为威胁的苏联的权力。这一结盟随着苏联的解体而终止。1992年，中俄两国宣布建立"建设性伙伴"关系；1996年，中俄建立"战略协作伙伴关系"；2001年7月，中俄签订"睦邻友好合作"条约。双方合作的一个主题是共同抵制当前的（美国主导的）"单极世界"。一些俄罗斯人认为，"俄罗斯正快速趋向优先与中国合作——哪怕是作为一个'小兄弟'"。

然而，中俄两国超越策略性外交协作的结盟面临着严重障碍。正如一位法国分析家所总结的："尽管两国的双边接触取得了某些重大成功，但这种接触仍然是局部且矛盾的……两国的世界观、对外政策手段存在着明显差异，优先考虑事项有时也存在冲突。"在远东中俄边界地区，俄罗斯只有600万人口，而中国的人口达到了1.2亿，莫斯科为此感到了某种不安。经济和军事实力的下降让俄罗斯更担心中国权力的崛起。正如梅德韦杰夫所说："如果俄罗斯不能保证在远东地区的存在，那它最终将'把一切都输给'中国人。"2009年，俄罗斯公布了新的军事纲领，明确保留了首先使用核武器的权力，并继续持有大量短程战术核武器。冷战期间，美国采取类似的核姿态对抗苏联在欧洲的常规军事优

势。很多军事观察家认为，俄罗斯新军事纲领的提出是应对中国在东亚地区常规优势的类似反应。随着中国权力的增长，传统现实主义者甚至可能预期看到俄印关系、俄日关系，甚至俄美关系的改善。

俄罗斯仍然对美国构成潜在威胁，其主要原因在于，它是唯一拥有足以摧毁美国的导弹和核弹头的国家，而相对衰落让俄罗斯更不愿意放弃其核地位。俄罗斯仍然是一个大国，其人口受到过良好的教育，它还拥有高技能的科学家和工程师以及大量自然资源。但俄罗斯似乎不大可能像“二战”后40年里的苏联一样制衡美国的权力。

印度

印度常常被称为未来的大国，其12亿人口在数量上是美国的4倍，并且很可能在2025年超过中国成为人口最多的国家。一些印度人预测，到21世纪中叶，世界将呈现美国、中国和印度的三极格局。一位经济学家认为：“如果我们按照现在的趋势推测，印度将在25年内成为世界第三大经济体（位于美国和中国之后）。”

在几十年的时间里，印度的人均经济增长率仅稍高于1%，有些人将此称为“经济增长的印度速度”。1947年获得独立后，印度实施了内向型政策，集中发展重工业。但印度的低经济增长率主要并不是由印度文化，而是由英国的费边主义（及其他）社会主义计划经济所造成的。20世纪90年代初，印度进行了以市场为导向的改革，情况从此发生了变化，其总体经济增长率提高到了7%，并预计将在未来达到两位数。英国专栏作家马丁·沃尔夫称印度是“尚未成熟的超级大国”，意思是说印度的生活水平低但总体经济规模大。他认为，印度的经济规模将在10年内超过英国，在20年内超过日本。印度有几亿新兴中产阶层，有5 000万~1亿人口使用官方语言英语。以此为基础，印度的信息产业能够在全球市场发挥重要作用，同时，印度也有积极的空间计划。

印度拥有大量军事权力资源，据估计有60~70件核武器，还有中程

导弹、空间计划和数量为130万人的军队，其年度军事开支近300亿美元，相当于全世界的2%。就软实力而言，印度是民主社会，其充满活力的流行文化具有跨国影响力。印度移民有极大的影响力，印度电影产业宝莱坞的年电影出产量是全球最多的，在亚洲和中东的某些地区，其影响力超过了好莱坞。

但与此同时，印度仍然是一个非常不发达的国家，生活在贫困中的文盲人口有几个亿。“印度的11亿人口中有1/3左右极度贫困，全球贫困人口中约1/3的人生活在印度。”印度的国内生产总值仅相当于中国的33%，相当于美国的20%。印度的人均收入为2 900美元（按购买力平价计算），是中国的50%，不足美国的7%。更引人注目的是，91%的中国人是非文盲，43%的中国人是城镇人口，而印度的这两个比例分别只有61%和29%。印度每年培养的“工程和计算人员是美国的两倍……但其中仅有4.2%能适应软件产品公司的工作，即使是在经过半年的培训后，也只有17.8%能达到IT（信息技术）服务公司的雇用要求”。印度大学在全球大学中的低水平是这种现象出现的征兆之一：“在高等教育咨询机构QS公布的2009年亚洲大学排名中，印度排名最靠前的印度理工大学孟买分校只排在第30位，中国内地和中国香港有10所大学排在它的前面。”与中国30%的技术出口相比，印度的技术出口只占整体出口的5%。21世纪上半叶，印度是不大可能具备足够的权力资源，成为美国的全球挑战者的，但其资源还是具有相当规模，可以增强中印联盟。由于中印两国发展速度都很快，两国之间的贸易也不断增长，一些观察家开始用“中印度”一词来形容两国的联合，但两国之间仍存在着巨大的差异。这样的中印联盟成为重要反美联盟的可能性是很小的。就像猜疑在中俄关系中挥之不去一样，中印之间也存在着类似的敌对。尽管两国曾在1993年和1996年签署协议，承诺和平解决曾于1962年导致双方战争的边界争端，但值得一提的是，1998年3月印度核试验前，印度国防部部长将中国称为印度的“头号潜在敌人”，而2009年，中印边界争端再度升级。印度官员虽然越来越少在公开场合谈论中印关系，但私下里，他们仍然保持着高度关切。印度更可能成为试图制衡中国的亚洲国家中的一

员，而不是中国的盟友。

巴西

巴西人有时开玩笑说：“我们的未来是美好的，而这种美好也将永远属于未来！”巴西前总统卢拉说：“巴西始终表现得像一个二流国家。我们总是告诉自己，我们的未来是美好的，但我们从来没有将这种美好转化为现实。”1825年，巴西脱离葡萄牙殖民统治获得独立，此后的一个世纪里，巴西的实际收入一直停滞不前。20世纪中叶，巴西利用外债使半封闭的经济得到迅猛发展，70年代石油危机期间，巴西半封闭经济解体。接下来的20年里，通货膨胀蔓延，90年代初的年通货膨胀超过了700%。1994年，巴西实行新的浮动汇率，要求中央银行应对通货膨胀，并稳定了政府财政。

巴西的未来不再是一个玩笑。金砖四国一词刚刚出现的时候，一些观察家并不赞同，他们认为“巴西的经济增长率就像巴西人的泳衣一样单薄，这个国家深受各种金融危机的困扰，政治长期不稳定，巴西人浪费显著潜力的惊人能力就像其足球天赋和狂欢节的疯狂一样出名，这样的一个国家似乎不属于新兴巨人的行列”。《经济学人》杂志进一步评论指出，现在“在某些方面，巴西比其他三个金砖国家强。与印度不同，它没有叛乱，没有民族和宗教冲突，也没有敌对的邻国。与俄罗斯不同，它的出口商品比石油和武器更丰富，也尊重外国投资者”。巴西正在吸引外国投资，并“已经建立了某些强有力的政治制度，尽管腐败大量存在且通常不会受到惩罚，但自由强大的媒体会揭露腐败的存在”。

20世纪90年代抑制通货膨胀并实施市场改革后，21世纪前10年，巴西经济增长率达到了惊人的5%左右，并且一些分析家认为，未来它还将发展得更快。巴西的领土面积差不多是印度的3倍，2亿人口中90%都是非文盲，2万亿美元的国内生产总值的规模与俄罗斯相当，人均收入

为1万美元（印度的3倍，中国的近2倍），其权力资源引人注目。2007年，大量海上石油储备的发现预示着巴西也将成为能源大国。与其他三个金砖国家不同，巴西的军队数量要少得多，并且它也没有核武器。但它是南美大陆上最大的国家，邻国中没有真正的同等竞争者。在软实力方面，巴西的狂欢节和足球文化都具有跨国吸引力，它还采取了旨在在拉丁美洲及以外地区塑造积极形象的外交政策。

巴西同样也面临着严重的问题。它的基础设施不足、法律体系负担过重、谋杀率高、腐败盛行。在透明国际发布的180个国家的腐败印象指数排行榜上，巴西排在第75位（中国第79位，印度第84位，俄罗斯第146位）。就经济竞争力而言，在世界经济论坛发布的133个国家的排名中，巴西排在第56位（中国第27位，印度第49位，俄罗斯第63位）。巴西的研发投入低于经济合作与发展组织成员国的平均水平。韩国的人口规模仅相当于巴西的25%，其注册专利的数量却是巴西的近30倍。巴西的生产率增长缓慢，尽管巴西有一些成功的跨国公司，但正如一位巴西管理者所说，“巴西不会有哈佛或谷歌”。一些巴西人认为，除非增加储蓄和教育投资，否则，巴西的生产率是无法提高的。

贫困和不平等一直是巴西面临的一个严重问题。巴西的基尼系数是0.55（1.0表示完全不平等，一个人垄断所有收入），美国是0.45，中国和俄罗斯是0.42，印度是0.37。巴西近期采取了许多措施，旨在减轻贫困并缩小贫富差距。2003~2008年，巴西的极度贫困人口减少了50%，贫富差距缩小了5.5%。贫困人口占总人口的比重从2003年的28%下降到了2008年的16%。

在对外政策目标上，“巴西刚刚开始意识到自己的分量”，它已经多次拒绝了美国要求其改变对伊朗和委内瑞拉等国的政策的请求。但在其2003年制定的三项对外政策目标的实现上，巴西并没有取得显著进展。这三项目标是：获得联合国安理会常任理事国席位，在世界贸易组织多哈回合谈判中达成一项世界贸易协定，以及推动成立南美国家联盟。

2010年，当人民币汇率开始给巴西造成问题的时候，“不幸的是，巴西并不想与中国争论。巴西外交官珍视新兴金砖四国国家的团结……即使这种团结会威胁到巴西的经济增长，威胁到其金砖四国地位的前提基础”。巴西只是姗姗来迟地表示，它更乐于看到人民币升值。同样的，尽管与以往相比，现在的巴西会使美国的外交复杂化，但21世纪，它不大可能试图成为美国的同等竞争者。这个角色是留给中国的。

中国

目前，中国是金砖四国中的巨人，其人口规模和经济规模都相当于其他三个国家的总和。并且，在金砖四国中，中国的军队数量最多，军事预算最多，经济增长率最高，国际互联网用户最多。中国的人均收入及人均国际互联网和移动电话用户数量均低于俄罗斯和巴西，但如果中国能够保持当前的高经济增长率，情况可能会发生变化。凭借超过7%的年均增长率，中国经济将在10年内翻一番。中国在2008年金融危机中恢复迅速，并且，如前所述，按照高盛的预计，2027年中国的整体经济规模将超过美国。一位诺贝尔经济学奖得主看得更远，估计到2040年，中国将贡献全球国内生产总值的40%。

在沃尔夫看来，中国是另外一个尚未成熟的超级大国。中国当前的权力声誉得益于对其未来的推测。一项民意调查显示，44%的受访者误以为中国已经是世界最大的经济体，只有27%的受访者正确选择了美国这个选项（美国的经济规模是中国的3倍）。10多年来，很多人认为中国最有可能成为制衡或超越美国权力的竞争者。近期一本著作甚至将《当中国统治世界：中国的崛起和西方世界的衰落》[注]作为书名。20世纪90年代，已经有民意调查显示，50%的美国公众认为21世纪中国将对美国的权力地位构成最大挑战（8%认为是日本，6%认为是俄罗斯和欧洲）。

尽管大多数对于中国权力的预测都以其国内生产总值的快速增长为

基础，但中国还拥有其他重要的权力资源。就基础资源而言，中国的领土面积与美国相当，其人口比美国多4倍。中国拥有世界上人数最多的军队、约200件核武器和当代外空及网络空间能力（包括全球最大的国际互联网用户群体）。在软实力资源上，正如我们在第四章中看到的，中国仍然缺少能够与好莱坞或宝莱坞竞争的文化产业，中国的大学还无法与美国的大学同日而语，中国也不像美国那样拥有很多能够为其带来软实力的非政府组织，但中国正在努力提升其软实力。中国传统文化一直具有吸引力，它在世界各地创办了几百所孔子学院，讲授中国的语言和文化。中国还对外交进行了调整，更多地利用多边安排缓解其他国家对中国的恐惧，并减弱它们联合起来制衡中国这一崛起大国的可能性。

中国的权力资源的确引人注目，但我们应该对主要以当前经济增长和政治辞令为基础做出的预测持怀疑态度。中美两国对彼此的认知都受到国内政治斗争的严重影响，两国国内都有一些人想要把对方视为敌人。即使不存在这样的认知扭曲，两国军方也要为各种可能性做好规划，否则就会被自己的同胞视为玩忽职守。前面我们提到过历史上的先例，1900年，德国的工业实力已经超过英国，德国皇帝威廉二世奉行面向全球的大胆对外政策，势必要引发德国与其他大国的冲突。相反，中国在经济上仍远远落后于美国，并且其政策主要关注的是周边地区与自身经济发展。中国的“市场列宁主义”经济模式（所谓的“北京共识”）虽然在发展中国家中为中国提供了软实力，但在很多发达国家却产生了相反的效果。然而，中国的崛起使人想起了修昔底德的警告，认为冲突不可避免的预期可能成为冲突的主要原因之一。认为冲突终将引发彼此间战争的双方都会进行合理的军备，而这又会让对方确认先前最大的担忧。

实际上，中国崛起的说法是不当的。东山再起的表述更为准确，因为从其规模和历史来看，中国长期以来一直是东亚的一个大国。从公元500年到1500年，中国的技术和经济都是世界领先的（尽管中国的影响力不是全球性的）。此后它才被工业革命的首批受益者欧洲和美国超

越。20世纪80年代初，在邓小平的市场改革后，中国经济迅速增长，年均增长率达到了8%~9%，中国的国内生产总值在20世纪最后20年里显著增长到了原来的3倍。务实的经济表现和儒家文化一起增进了中国在地区内的软实力。

中国要想拥有与美国同等的权力资源，还有很长的路要走，并且中国的发展仍然面临着诸多障碍。21世纪初，按照购买力平价计算，美国的经济规模是中国的两倍，按照官方汇率计算，美国的经济规模是中国的3倍还多。不过，所有这些比较和预测都有些武断。例如，购买力平价是经济学家们用以判断不同社会中等值福利的估计值。几年前，当世界银行的经济学家们修改了其计算方法后，他们只是大笔一挥，或者更可能的是轻点了一下鼠标，按照购买力平价计算的中国国内生产总值就下降了40%。同时，按照现行汇率进行的比较（美国更进一步领先）依赖于货币价值波动，而人民币汇率一直保持较低水平。尽管如此，通过汇率比较估算权力资源通常是更准确的。比较吃一顿饭、理一次发或买一所房屋的价格，按照购买力平价计算是最好的方法，但要比较进口石油或先进战斗机的成本，按照支付涉及的汇率计算能做出更好的判断。

即使中国的国内生产总值在2030年左右超过美国，两国经济也只是在规模上相当，但在构成上仍然无法同日而语。中国仍将有大片地区是不发达的农村，其20世纪实行的计划生育政策的滞后效应也将开始显现，中国将开始面临人口问题。2011年，中国新增劳动力人口数量将有所下降，中国的劳动力总数将在2016年达到顶峰。并且，随着国家的发展，经济增长也将趋于放缓。如果我们假设2030年后中国的经济增速为6%，而美国的仅为2%，那么，在21世纪下半叶之前（具体时间取决于比较方法），中国的人均收入是不可能赶上美国的。

人均收入可以作为衡量国家经济发达程度的一个标准。换句话来说，以中国的人口规模，按照现在这样惊人的经济发展速度，中国的总体经济规模很可能将在未来某一天超过美国。这已经为中国提供了引人

注目的权力资源，但这并不等于中国能够与美国平起平坐。并且，美国在此期间也不大可能原地踏步，中国远远无法像20世纪初德国超越英国那样对美国的优势地位构成挑战。即使模糊的霸权过渡理论能够更明确，当前的事实也无法为战争即将到来的惊人预测提供证明。

此外，对经济增长趋势的线性预测可能具有误导性。就像挂在低处的水果容易摘到一样，国家在经济起飞的早期阶段往往会从技术进口中获益，而随着经济发展到较高的水平，经济增速一般会放缓。当人均收入超过1万美元时，增长率会下降。并且低效的国有企业、日益拉大的贫富差距、大规模内部人口流动、不完善的社会保障、腐败和不完善的制度等可能助长政治不稳定的因素都使过渡中的中国经济面临着严重障碍。南部和西部的发展速度落后于北部和东部。中国内地31个省份当中只有10个省份的人均收入在全国平均水平以上，不发达省份中包括西藏和新疆等少数民族人口比例较高的省份。中国几乎是发展中国家中唯一一个老龄化速度惊人的国家。到2030年，中国“老龄人口数量将比儿童数量更多”，一些中国人口学家担心“中国在变富之前就先变老了”。

21世纪前10年，中国从全球第九大出口国发展成为头号出口国，但随着全球贸易与金融盈余在2008年金融危机后变得更有争议，中国出口导向型的发展模式可能需要有所调整。世界银行行长罗伯特·佐利克认为，中国出口导向型的发展模式总有一天会难以为继，因为到2020年，中国要继续保持8%的经济增速，出口份额必须翻一番。减少储蓄及增加消费是显而易见的解决办法，但要做到并不容易，因为老龄化的人口会使家庭储蓄保持在高位，而高额企业储蓄反映了某些行业的特殊利益和有限竞争。

虽然在中国取消政府对很多金融机构的控制，执行商业规则并提高透明度之前，按照银行的规模进行排名可能会产生误导，但2010年，全球最大的两家银行都是中国的银行，最大的10家银行中有4家是中国的。一些经济学家认为，中国可能会经历痛苦的金融收缩，但崩溃是不

大可能的："中国的经济增长速度几乎肯定会显著放缓，但经济增长率仍将继续高于世界其他国家。"尽管持有大量外汇储备（正如我们在第三章中看到的），但中国很难通过向海外发放人民币贷款来增强其金融杠杆作用。"在中国建立起深入开放的债券市场，由市场而不是政府设定利率之前，人们对此类人民币资产的需求将是有限的。"

到目前为止，中国的政治体制在具体目标的实现上显示了惊人的权力转化能力——成功举办奥运会、建设高铁项目，甚至刺激经济从全球金融危机中复苏都是例子。无论是对于局外人，还是对于中国领导人来说，中国是否能更长期地保持这种能力都是一个谜。随着人均收入的提高，人们会要求更多的政治参与，中国还没有找到解决这一问题的办法，如果经济出现衰退，就很容易发生政治动荡。"虽然中国经济取得了成功，国防能力在不断增强，但如果中国不能形成有吸引力的政治体制，其国际影响力就仍将是有限的。"另一位专家认为，经济变革会引发政治变革，到2020年，当人均国内生产总值达到7 500美元时（按照购买力平价计算），中国将像新加坡一样，加入自由之家所评定的"部分自由"国家行列。新加坡资深领导人李光耀认为，政治变革可能会在10~15年内随着在海外接受教育的年轻一代领导人的掌权而到来。"他们了解体制上的问题，在极力为中国的利益讨价还价的同时，将用更广阔的视野看待变革。"中国是否能找到一种方式，管理好日益扩大的城市中产阶级群体，缓解地区间的不平等及少数民族问题，仍然是个未知数。根本的一点在于，没有人，包括中国人在内，知道中国政治的未来走向及其将对经济增长产生的影响。

网络政治使问题更加复杂。正如我们在上一章中看到的，中国有4亿多名国际互联网用户，其网络用户群体是全球最大的。中国领导人面临着一个尖锐的问题，要应对流量日益增加的信息，但限制又会阻碍经济发展。实际上，一些观察家担心的是由崩溃的中国而不是崛起的中国所造成的不稳定。用中国问题专家谢淑丽的话来说："最大的危险并非来自中国力量的增长，而来自其内部的脆弱性。"或者就像克林顿总统

在1999年所说，当大多数人担心强大的中国构成挑战时，“让我们不要忘了被内部冲突、社会混乱和犯罪活动所困扰的虚弱的中国会带来的风险，它会成为亚洲广阔的不稳定地带”。一个不能控制人口流动、不能控制其环境对全球气候的影响、不能控制内部冲突的中国，会引起严重的问题。

只要中国经济继续增长，其军事权力就可能继续增强，而这会使中国在其邻国看来更具危险性。中国官方的军费支出报告中并没有包含美国国防预算中列出的很多项目，但不管其军费构成如何，1989~2008年，中国官方军事预算的年增长率都达到了两位数。1991年的海湾战争、1995~1996年的台海危机，以及1999年的科索沃战争，都让中国领导人看到了中国现代军事能力的落后差距，因此，在20世纪90年代，他们几乎将中国的军费开支翻了一番。中国引进俄罗斯的军事技术，自己也在生产一些日益接近美国装备性能的武器系统。五角大楼2010年的一份报告估计，中国的总体军事支出为1 500亿美元（美国的是7 190亿美元），约占其国内生产总值的2%（美国的是4%）。兰德公司的一项研究预测，到2025年，中国的军费开支将超过1 850亿美元（按照2001年美元价格计算），约相当于美国当前军费开支的25%。

尽管中国目前还没有形成全球军事投射能力，但它拥有远程导弹，潜艇舰队日益壮大，有能力使美国海军在其沿海地区的行动复杂化，而这种能力引发了外界对于中国新的南海“核心利益”主张的疑问。用中国问题专家李侃如的话来说：“现实证明，中国社会中认为中美两国权力差距在缩小的总体感觉是错误的。”与此同时，中国发展拥有航空母舰战斗群的远洋海军的复杂进程才刚刚开始。但中国军事实力的不断增强意味着美国需要获取更多的权力资源，才能够在亚洲发挥军事作用，打消盟国的疑虑。并且，正如我们在第二章和第五章中所看到的，中国一直在竭力发展网络空间内的非对称冲突能力。

1974年，邓小平在联合国大会上表示：“中国不是霸权国，也永远

不会寻求称霸。”意识到迅速的经济增长是保持国内政治稳定的关键，中国现任领导人主要关注的是经济发展和不会破坏中国经济增长的“和谐的”国际环境。但时代在变化，权力往往会滋生狂妄，胃口有时会越吃越大。马丁·雅克提出：“崛起中的大国迟早会利用它们新获得的经济实力去实现更广泛的政治、文化和军事目标。这是一个霸权国家必然要经历的，中国必将会成为霸权国。”传统上，中国将自己视为东亚朝贡体系的中心或“中央王国”，它将寻求重新建立这种秩序。约翰·伊肯伯里等人认为，当前的国际秩序具有开放性，经济实现了一体化，有能力将中国纳入其中，而不会被中国领导的秩序所取代。迄今为止，在向着霸权国或“负责任的利益相关者”的重要全球角色迈进的道路上，中国领导人只采取了一些小步骤。他们仍然在搭便车，但“却第一次开始对他们不能控制的世界，而不是他们能够控制的帝国形成依赖”。

正如我们在前面所看到的，一些怀疑论者认为，中国打算“在近期内取代美国成为东亚的主导力量，从长远来看挑战美国的全球主导地位”。即使这是对中国意图的准确评估（就连中国人也无法知道未来中国人的意图），中国是否有实现这一意图的军事能力也是值得怀疑的。并且，中国领导人将不得不应对其他国家的反应，应对自身经济发展目标及对外部市场和资源的需求所形成的约束。中国的军事姿态如果过于咄咄逼人，其地区邻国就可能结成抵抗性联盟，同时削弱中国的硬实力与软实力。例如，2010年，当中国更为坚定地主张对西沙群岛的主权时，越南公然谴责中国的举动，并开始“大力在幕后推动更多国家加入与中国的谈判，使中国不得不在一个多边环境中讨价还价”，这违背了中国希望与各个国家单独谈判的最初偏好。与此同时，皮尤研究中心在全球16个国家和地区中进行的一项调查发现，外界对中国经济崛起的态度是积极的，但对中国军事崛起的态度是消极的。“如果被调查者主要将中国视为经济大国，那他/她就会在亲美的同时认可中国的崛起。相反，如果被调查者主要将中国视为正在崛起的军事大国，那他/她的亲美情绪通常将意味着对中国崛起的反对。”

中国不大可能在全球范围内成为美国的同等竞争对手并不意味着它不会在亚洲对美国构成挑战，但如前所述，中国在亚洲力量的崛起面临着印度和日本（以及其他国家）的竞争，这为美国提供了重要的权力优势。1996年，克林顿和桥本龙太郎共同发表声明，美日联盟是冷战后东亚稳定的基础；美日联盟与布什政府任期内得到发展的美印关系的改善一样，都对中国的崛起构成了重要障碍。这意味着在地区大国政治中，中国不可能轻易地把美国人赶出去。从实力角度出发，美国、日本、印度、澳大利亚和其他国家可以保持同中国的接触，鼓励其扮演负责任的角色，并避免中国随着实力的增长而进行侵略的可能性。

美国将从国内衰退？

一些人认为，为行使权力而付出的成本终将使所有的帝国不堪重负，美国帝国的过度扩张将导致权力的转移。到目前为止，这一理论与现实并不十分相符，因为美国的外部负担并没有随着时间的推移而增加。相反，在过去的几十年里，美国国防与外交事务开支占国内生产总值的比重有所下降。但美国的相对权力有可能因为国内的问题而非帝国的过度扩张而衰落。正如历史学家提醒我们的，罗马是从内部衰败的。人们对他们的文化和制度失去了信心，精英们为了争夺支配权而交战，腐败加剧，经济无法充分发展。

美国会不会因为内部的文化冲突、制度的崩溃和经济的停滞而失去影响世界的能力？如果美国的社会和制度正在崩溃，美国对他人的吸引力就将下降。如果美国的经济失败了，那美国将同时失去硬实力和软实力。即使美国继续拥有惊人的军事、经济和软实力资源，美国也有可能缺乏将这些资源转化为有效影响力的能力。毕竟，有些打牌的人即使握有一手好牌，也还是会输。

社会与文化

尽管美国一直存在很多社会问题，但这些问题似乎并没有直线恶化。一些问题，如犯罪、离婚率和未婚先孕等，甚至还在得到改善。尽管在同性婚姻和堕胎等问题上，美国国内存在着文化冲突，但民意调查显示，美国人总体上比过去更加宽容。美国的公民社会是强大的，42%的人会去教堂做礼拜，这是一个很高的比率。然而，民意调查显示，美国人的认知与现实之间存在着“乐观差距”。在某种程度上，这反映了媒体重点报道负面新闻的倾向。公众对国家层面趋势的反应是间接现象，很少有人有直接的体验。即使公众有直接的体验，对国家层面的趋势感到担忧，他们当中的大多数人也会告诉民意调查者，他们自己的生活、社区、学校和国会议员都是好的。如果每个人都通过媒体“了解到”国家层面一片混乱，而他们对此并没有直接体验，那他们会按照传统认知回答调查者关于国情的提问。由此而导致的乐观差距并不是美国衰落的有说服力的证据。过去在移民、奴隶制、进化、禁酒、麦卡锡主义和民权等问题上的文化冲突可以说比今天在任何问题上的冲突都更严重。民意调查显示，人们常常认为过去是辉煌的。通过比较昔日的好与当前的不好，很容易就会显示出衰落（反过来比较就会显示出进步）。

此类文化判断可能会在两个方面对美国的国力造成不利影响。首先，如果美国人因为在社会和文化问题上的内部冲突而不和或分裂，美国就丧失了在对外政策领域集体行动的能力，美国的硬实力会削弱。20世纪70年代，美国国内在越南战争的问题上严重分裂，就遇到了这样的问题。相反，尽管从2003年到2008年，美国民众对伊拉克战争的支持率从72%下降到了36%，但美国的民意继续支持积极的对外政策。

其次，社会环境质量的下降会削弱软实力。尽管在某些社会问题的解决上取得了进步，但与其他富裕国家相比，美国在婴儿死亡率、预期寿命、贫困儿童和杀人案等社会问题的解决上落后了。此类比较可能会让美国付出沉重的软实力代价，但是，很多引起争议的文化变革并不是美国所独有的。当其他国家也存在此类问题时，相对来说就不会招致那么多的不满，对软实力的损害也会减弱。例如，自1960年以来，整个西

方世界对权威的尊重和某些行为标准都走了下坡路，但却没有什么迹象显示美国人的个人责任水平比其他先进西方国家公民的个人责任水平低，并且美国人的慈善捐助和社区服务水平总体上还更高。

移民

一个更为严重的担忧是，美国是否会转而严重削减移民。凭借当前的移民水平，美国是少数几个能够避免人口衰退并保持本国人口占全球人口比例的发达国家之一，但如果恐怖主义袭击引发的反应或公众的仇外心理导致美国关闭边界，情况就可能发生变化。自建国初期以来，对于移民会对国家的价值观和一致的美国认同感产生的影响，美国社会中就一直存在着担忧。19世纪一无所知党的成立就是以反对移民特别是爱尔兰移民为基础。自1882年开始，亚洲移民成为被特别排斥的对象，1924年移民限制法案通过后的40年里，移民流入放缓。20世纪，移民在美国人口中的比例于1910年达到最高点——占美国总人口的14.7%。今天，这一比例是11.7%。

尽管美国是一个移民国家，但更多的美国人对移民的态度是怀疑而不是赞同。多项民意调查显示，多数或大多数被调查者希望进入美国的移民数量减少。经济衰退加深了此类观点，2008年，39%的美国人赞成减少移民，而2009年，这一比例提高到了50%。新移民的数量和血统都引起了美国公众对移民对美国文化的影响的担忧。2000年的人口普查数据显示，主要在新移民潮的推动下，拉美裔人口数量猛增，其中既包括合法移民，也包括非法移民，拉美裔人口即将取代黑人成为美国最大的少数族裔。人口学家预计，到2050年，非拉美裔白人将仅占微弱多数。美国人口中将有25%是拉美裔人口，14%是黑人，8%是亚裔。

沟通的需要和市场力量的作用为移民提供了掌握英语并接受一定程度同化的强大动力。多数迹象表明，新移民同化的速度至少和他们的先辈一样快。与一个世纪前的移民相比，在当代媒体的帮助下，新移民可

以预先对新的国家有更多了解。尽管非法移民的迅速增加可能造成社会问题，但支持者认为，从长期来看，合法移民会增强美国的实力。21世纪，多数发达国家将经历人口短缺。约83个国家和地区当前的人口出生率低于保持恒定人口规模的必要水平。要保持当前的人口规模，在未来的50年里，日本每年必须接受35万名新移民，对于在历史上一直反对移民的日本来说，这是很困难的。尽管美国人对移民的看法是矛盾的，但美国仍然是一个移民国家。美国人口普查局预测，未来40年，美国人口将增加49%。

今天，美国是世界第三人口大国。50年后，其人口规模仍然可能排在世界第三位（仅次于印度和中国）。这不仅与经济权力相关，当几乎所有发达国家都进入老龄化社会，面临着为老龄人口提供保障的负担时，移民还可以帮助缓解政策问题的尖锐性。并且，尽管研究显示，在短期内，熟练移民为一国带来的直接可衡量经济效益相对较小，本国的非熟练工人也会遭遇竞争，但对于特定的部门来说，熟练移民带来的经济效益可能是重要的。美国发放的H-1B签证的数量与在美国申请的专利数量显著相关。移民大学毕业生的数量每增加1%，人均专利数量就会增加6%。1998年，硅谷有1/4的高科技企业都是华裔和印度裔工程师创办的，这些企业的销售额为178亿美元。2005年的数据显示，过去10年内，1/4美国技术企业的创办有在外国出生的移民的参与。

移民对美国软实力的助益也同样重要。人们想到美国会增强美国的魅力，移民在美国社会中向上层的流动对其他国家的人口是有吸引力的。美国是一块磁铁，很多人都能把自己想象成美国人。很多成功的美国人“看起来和其他国家的人一样”。同时，移民与本国亲人朋友的联系有助于传达关于美国的准确和正面的信息。并且，多种文化的存在为美国提供了与其他国家联系的渠道，也有助于全球化时代美国人观念的重要扩展。移民不会削弱美国的硬实力和软实力，反而会使两者得到增强。长期观察中美两国的敏锐观察家李光耀在做出中国不会超过美国成为21世纪头号强国的结论时，提到的一个重要原因就是美国有能力吸引

世界其他地区最杰出的人才，并将他们融入美国多元的创造性文化当中。按照他的观点，中国内部的人口规模更大，但以中国为中心的文化使中国的创造力不及美国。

经济

尽管我们目前讨论的文化和社会问题似乎都不大可能削弱美国的软实力，但失败的经济表现会成为真正的困扰。经济失败指的并不是所有资本主义经济中都会出现的衰退，而是生产力水平和持续增长能力的长期下降。尽管众所周知，宏观经济预测（和天气预报一样）不可靠，但显然在2008年金融危机后的10年里美国经济的增长速度将放缓。国际货币基金组织预计，2014年，在当前的衰退过后，平均经济增长率将约为2%。哈佛大学经济学家马丁·费尔德斯坦对未来10年经济增长率的预测与此相似。这个速度低于此前几十年的平均经济增速，但“与过去10年的平均增长率大致相当”。

20世纪80年代，很多观察家认为美国经济已经失去了动力。包括汽车和消费类电子产品在内的多个制造业部门的技术优势已经丧失。在“二战”后的20年里年均提高2.7%的劳动生产率在80年代已经下滑到了1.4%。尽管美国人的生活水平仍然是七大市场经济国家中最高的，但自1972年以来，其提高速度仅是其他国家的1/4。1987年，最重要的一份商业杂志认为：“美国陷入了增长危机……曾经无可争议的个人和国家议程似乎突然变得昂贵了。”日本和德国当时被认为将超越美国，而这削弱了美国的硬实力和软实力。美国似乎已经失去了竞争优势。然而，今天，即使美国经历了金融危机及随之而来的经济衰退，世界经济论坛仍然将美国的经济竞争力排在全球第四位（落后于瑞士、瑞典和新加坡）。相比之下，中国排在第27位。在信息技术、生物技术和纳米技术等很多新领域，美国占据着领先地位。美国的研发投入比紧随其后的7个国家的总和还要多。一些经济学家提出，美国的“冒险消费与这个国家的企业家商业文化极为相符”。

生产力的提高是否能够为21世纪美国的权力提供支持？乐观主义者提出，美国在信息技术的生产和运用中居于领先地位。1995年以后，计算成本显著下降，促进了美国生产力的提高。生产力是一项极为重要的指标，因为工人们每小时的产量越高，经济就能够在不出现短缺和通货膨胀的情况下增长越多。持续的无通货膨胀增长能够提供硬实力资源，还能够增强软实力。在生产手段上的新投资或新的组织形式都能够促进生产力的提高。

信息技术并不是美国生产力的唯一来源。重大的农业创新和面向全球化的开放都发挥着重要作用，但美国生产力在1960~2006年间的增长有44%是计算机和电子产业贡献的，美国信息技术部门创造的国内生产总值的份额比其他主要工业国家的相应份额更高。一位重要专家总结指出："令人惊讶的是，2000年互联网泡沫破灭后，美国经济生产力继续保持了快速增长，显示了高速创新。"这种增长现在正向用户产业扩展。美国生产力的加速增长是欧盟主要经济体无法匹敌的。一些经济学家预测，未来10年，美国生产力增速将下降至2.25%，也有其他经济学家预计，这一速度应该接近1.5%。

尽管在1996~2007年间，北美研发投入在全球研发总投入中的份额从40%下降到了35%，而亚洲的份额上升到了31%，但2007年美国3 690亿美元的研发投入是全球最高的，紧随其后的是亚洲（3 380亿美元）和欧盟（2 630亿美元）。美国的研发支出占其国内生产总值的2.7%，这一比重接近中国的两倍，但比日本和韩国的3%略低。2007年，美国发明家在美国注册了约8万项专利，比世界其他国家的总和还要多。一些报告表达了对公司税率、人力资本和海外专利增长的担忧。其他报告则认为，美国的企业家文化让美国人在技术的运用和商业化上更富有革新精神。美国的风险投资公司将70%的资金投向了本国而不是海外的新企业。在一项全球企业家精神调查中，美国领先于其他国家，因为它拥有良好的文化、最成熟的风险投资产业、大学与企业界紧密联系的传统，以及开放的移民政策。

除了对美国新生产力增速可持续性的疑问，其他关于美国经济未来的担忧包括低个人储蓄率、经常账目赤字（意味着美国人的外债越来越多）及国债的上涨等。个人储蓄很难计算且容易出现严重计算错误，但从20世纪70年代到2001年，美国的个人储蓄率下降趋势明显，占个人收入的比重从9.7%下降到了近乎为零，2008~2009年的金融危机后，这一比重又恢复到了4%左右。在某种程度上，个人储蓄率的下降是消费主义文化发展和信贷放宽的结果，而这种下降的影响是很难确定的。国家储蓄率包括政府和企业的储蓄，其计算方法已经过时。日本的个人储蓄率保持在高水平，但日本经济却停滞了。由于美国的生产资料价格更低，与其他经合组织成员国相比，美国的实际投资更有优势。尽管与某些预测相反，在2008年金融危机刚刚过去之后，美元仍然是安全的避风港，美国财政部也保持了3A评级，但危险在于，在严重衰退中，外国投资者可能会迅速撤回投资，从而加剧经济的不稳定。不过，如果美国通过增加储蓄为投资提供更多资金，美国人的收入会更高，不稳定的危险也会减弱。

金融危机后，国债水平成了主要担忧。用英国历史学家尼尔·弗格森的话来说："帝国就是这样衰落的。它始于债务激增。"不仅对银行实施的紧急援助和凯恩斯主义的经济刺激计划会使债务增加，社会保障和医疗福利项目的成本以及偿债支出也将占据未来收入中的很大份额。"除非削减福利或增税，否则永远不会出现下一次平衡预算。"弗格森继续指出："说美国是'安全的避风港'是没有意义的。美国的国债就像1941年的珍珠港一样。"但美国不是希腊。

美国国会预算办公室预计，到2023年，美国国债总额将与国内生产总值持平。当富裕国家的国债率超过90%时，很多经济学家就会感到担心，"但与其他国家相比，美国有两个巨大的优势，让它能够相对泰然地面对债务：美国国债的背后是世界储备货币和全球流动性最强的资产市场"。在金融危机中，美元上涨，国债利率下降，美国更容易为财政赤字融资。偿债成本的逐步提高会影响长期经济健康，是比突然的信任

危机更严重的问题。研究显示，债务率每上涨1%，利率就会提高0.03%。利率越高意味着私营部门投资越低，长期增长速度越慢。“所有这些影响都可以通过有力的政策得到缓解，也会因为不力的政策而恶化。”债务的增加不一定会导致衰落，尽管它确实会增加衰落的风险。

受过良好教育的劳动力队伍是信息时代经济成功的又一关键。乍看上去，美国在这方面是成功的。2006年，美国84%的成年人有高中毕业文凭，27%有大学毕业文凭。美国高等教育支出占国内生产总值的比重是法国、德国、英国或日本等国的两倍。美国的高等教育体系被认为是全球最好的，过去几十年里，与英国、欧洲大陆和日本的竞争对手相比，美国大学的学术声誉优势进一步扩大。《泰晤士报高等教育增刊》发布的大学排名中排在前10位的有6所是美国大学；在中国上海交通大学的一项研究中，排在全球前20位的大学有17所来自美国（中国一所都没有）。美国人获得诺贝尔奖的数量比其他任何国家的公民都多，在同行评审期刊发表的科学论文数量也更多（是中国人的3倍）。这些成就同时增强了美国的经济实力和软实力。

尽管美国的高层次教育实力强大，其较低层次的教育水平却没有那么高。美国教育最强的一面——多数大学以及最好的一些中学——达到或是设定了全球标准。但美国教育最弱的一面——太多小学和中学，特别是不太富裕的地区的学校——严重落后了。这或许意味着美国劳动力队伍的质量将无法跟上信息经济不断增长的要求。2007年美国国家教育进展评估发现，尽管在过去10年当中取得了些许进步，但只有39%的四年级学生能够在数学测验中达到或超过熟练水平，而阅读测验中能达到熟练水平的只有33%。并没有可靠证据表明学生们现在的学习表现比过去差，但由于越来越多的国家现在比过去做得更好，美国的教育优势在削弱。在最富裕的30个国家当中，只有新西兰、西班牙、土耳其和墨西哥的高中毕业率比美国的低。高等教育领域的形势也是如此。美国有40%的年轻人拥有至少一个大专学历，这个比率没有发生变化，在过去曾经是世界领先的，但现在在36个发达国家中只排在第12位。美国学生

知识和技能水平的提高似乎并不足以适应经济发展的要求。如果美国要达到信息经济要求的标准，美国的教育体系就必须改进。

变化中的国家收入分配形态是美国经济面临的又一个问题。根据美国人口普查局的数据，从1947年到1968年，美国的家庭收入差距缩小了。1968年后，差距又拉大了。按照国际标准来看，美国0.45的基尼系数是高的，并且“在过去几十年里稳步提高……过去10年里，收入最高的群体与中等收入群体之间的差距扩大了”。劳动力需求开始远离受教育水平不高的工人群体或许是工资水平下降的最重要原因。这个问题不仅关系到公平，还关系到收入差距是否会引发抑制生产力并使经济增长放缓的政治反应。生产力和经济增长是硬实力和软实力的基础。

美国经济造就的软实力是一个存在争议的问题。很多人钦佩美国经济长期以来的成功，但却没有将其视为样板，即使在金融危机使美国的经济声誉受损之前也是如此。政府在经济中发挥的作用较小，政府支出占国内生产总值的1/3，而欧洲的政府支出占国内生产总值的近一半。美国的竞争性市场力量较强，而社会保障体系较弱。工会力量较弱，劳动市场监管不足。美国人的医疗费用高，差距大。文化态度、《破产法》和金融结构都更倾向于鼓励企业家精神。监管更加透明，股东对公司管理者的影响更大。尽管外国人对其中的一些优点赞赏有加，但其他人却反对伴随着较强市场力量依赖而产生的不平等、不安全和宏观经济不稳定。

政治制度

尽管存在着上述问题与不确定，致使发展有些放缓，但只要政策得当，美国经济似乎很可能继续为这个国家创造硬实力。更大的不确定围绕在美国制度的问题上。很多观察家认为，美国政治制度的僵局会阻碍其将权力资源转化为权力结果。詹姆斯·法洛斯是一位经验丰富的记者，曾在中国生活多年，在他看来，“美国仍然有办法应对几乎任何结

构性弱点……能源消费，医疗成本，重塑强大中产阶级的正确教育与职业组合……21世纪初美国的悲剧在于：文化充满活力，能够自我更新，吸引着全世界的人才，但政治体制却越来越像个笑话”。尽管衰退时期的政治僵局看上去总是很糟糕，但难题是要确定现在的情况是否比以往更糟糕。

权力转化——将权力资源转化为有效影响——的问题在美国由来已久。美国《宪法》以18世纪的自由主义观点为基础，该观点认为，分权制衡是控制权力的最佳途径。在对外政策领域，《宪法》常常引起总统与国会对控制权的争夺。强大的经济和族裔压力集团为了按照自己的利益界定国家利益而展开争夺，美国例外论的政治文化使对外政策具有独特的道德主义色彩，进而使问题复杂化。美国国会总是关注“会哭的孩子”，特殊利益迫使其用立法规范对外政策手段及制裁其他国家的行为准则。正如基辛格曾经指出的：“外国评论家所说的美国对支配权的寻求常常是美国为应对国内压力集团而做出的反应。”其累积效应“推动着美国对外政策走向单边和恃强凌弱。与通常发出对话邀请的外交沟通不同，经由立法过程产生的是没有选择余地的规定，相当于最后通牒”。

也有人对公众对制度的信心下降表示担忧。2010年，一项民意调查发现，61%的被调查者认为美国正在衰落，只有19%相信政府在任何或多数时候都能采取正确的行动。另外一项民意调查发现，22%的被调查者几乎总是或在多数时候信任美国政府。正如竞选问题专家威廉·高尔斯顿所说：“当公民被要求为了更加光明的未来做出牺牲时，信任是最重要的。对提出要求的政府的不信任可能会成为国家衰落的前兆——甚至起因。”

1964年，3/4的美国公众表示，他们相信联邦政府在多数时候能够采取正确的行动。今天，只有1/5的公众承认对联邦政府有如此之高的信任。在不同的时间，公众对政府的信任度不同，它在“9·11”恐怖袭击事件后出现上升，而后又逐渐下降。过去，公众对州和地方政府的信任

度略高一些，在32%~38%之间，但它在2009年又降到了新低。遭遇信任危机的不只是政府。在过去几十年里，公众对很多重要机构的信任度下降了一半：对大学的信任度从61%下降到了30%，对大公司的信任度从55%下降到了21%，对医药行业的信任度从73%下降到了29%，对新闻业的信任度从29%下降到了14%。过去10年中，公众对教育机构和军队的信任上升，但对华尔街和大公司的信任下降了。

美国在某种程度上建立在对政府的不信任的基础之上，美国《宪法》的制定有意抵制集权。长期的杰斐逊主义传统认为，美国人不应该过于担忧政府的信任度水平。此外，公众在被问及对根本的《宪法》框架而不是政府日常管理的看法时，反应是非常积极的。如果你问美国人哪里是最适合生活的地方，80%的人会回答说是美国。如果问他们是否喜欢他们的民主政府体制，90%的人会回答是。很少有人觉得美国的体制已经腐化而必须被推翻。

当前的某些情绪可能是周期性的，而其他一些则反映了公众对当前政治进程中争论和僵局的不满。与不久前相比，政党政治更加极化，但肮脏的政治并不是新事物。评估遇到的部分问题在于，曾经经历了大萧条和“二战”胜利的一代人对政府的信任是异常之高的。在这种情况下，从美国的长期历史来看，不正常的是20世纪50年代和60年代初对政府的过度信任，而不是此后的低信任度。此外，表明民众对政府失去信任的证据大多来自民意调查数据，而被调查者的回答与提问的方式相关。不能不考虑到的一点是，随着时间的推移，对同样的问题做出的回答会反映出信任度下降的趋势，但这种下降的重要性仍然是不确定的。毕竟，历史上信任度最急剧的下降发生在40年前，即20世纪60年代末70年代初约翰逊和尼克松政府时期。

这并不意味着公众对政府信任的下降不是问题。不管下降的原因是什么，如果公众变得不愿意向政府提供税收等关键资源或不自愿遵守法律，如果机智聪明的年轻人拒绝担任公职，政府的能力就会削弱，人们

会对政府更加不满。而且，不信任的气氛可能会引发偏常分子的极端行动，如1995年俄克拉荷马市联邦政府大楼爆炸案。这样的结果会同时削弱美国的硬实力与软实力。

然而，到目前为止，这些行为结果似乎并没有出现。美国国内收入署并没有发现税收舞弊行为增加。据多方报道，政府官员的腐败比此前的几十年有所减少，世界银行也给美国的"腐败控制"打了高分（高于0.9）。2000年，自愿寄回的人口调查表比重增加到了67%，2010年又有微弱增加，扭转了自1970年以来30年的下降。1960~2000年，投票率从62%下降到了50%，但这种下降在2000年止步，投票率在2008年又回到了58%。行为变化似乎并不像民意调查反馈的变化那样显著。尽管2000年激烈的总统竞选结束后，有预测说美国将经历制度危机，但继任的布什政府实现了对国家的治理，并获得了连任。

政府机构信任度的下降似乎也没有严重削弱美国的软实力，因为多数其他发达国家似乎也在经历着类似的现象。加拿大、英国、法国、瑞典和日本都有类似趋势。所有后现代社会中个人主义趋向增强、对权威的顺从趋向减弱的深层趋势或许是公众对制度的信心下降的根源所在。关于社会变化，正如我们所看到的，当此类观点在多数先进社会中存在时，我们很难去进行不公平的比较，此类比较会削弱美国与其他国家相比所具有的吸引力。

社会资本的这些变化对美国制度有效性的影响有多严重？哈佛大学肯尼迪政府学院教授罗伯特·帕特南指出，20世纪，社区纽带并没有稳步削弱。相反，仔细审视美国历史，我们看到的是公民参与有起有伏而非总是下行的历史，是瓦解与新生交替的历史。他指出，20世纪初的进步主义运动使公民参与得到新生，通过某些政策的实施，类似的新生可能也会在21世纪初实现。3/4的美国人觉得自己与社区联系在一起，认为社区的生活质量是非常好或良好的。根据皮尤研究中心的一项调查，1.11亿的美国人表示自己在过去12个月里自愿帮助解决社区中的问题，

6 000万人定期参与社区志愿活动。40%的被调查者表示在社区中与他人合作是自己能做的最重要的事。

近年来，美国政治与政治制度的极化比民意所显示的更为严重。2008年以后的经济衰退使形势更为恶化。正如一位英国观察家所说，“美国的政治体系设计让联邦立法变得困难，而不是容易……基础体系发挥着作用，但这并不能成为忽视可以改革的领域的借口”，众议院中不正当操纵的稳得议席和参议院中阻碍议事的规则与手段都是应该改革的。美国的政治体系能否自我改革并解决上述提到的问题仍然是一个未知数，但它的衰退并没有像很多批评家所暗示的那样像罗马或其他帝国的内部衰退那样严重。美国的国内衰退不大可能导致21世纪前几十年中权力的迅速过渡。

中国将成为全球头号大国？

任何对未来几十年美国权力的最终评估都会遇到很多问题。正如我们已经看到的，前人的很多尝试都被证明与事实相去甚远。20世纪70年代和80年代，美国人过分夸大了苏联和日本的权力，这是我们应该引以为戒的。今天，一些人自信地预测，21世纪，中国将取代美国成为全球头号大国，而其他一些人也同样自信地认为“美国的权力才刚刚开始，21世纪将是美国的世纪”。但不可预见的突发事件常常会推翻这些预测。未来有多种可能，而不是只有一种。

美国对中国的相对权力在很大程度上将取决于中国未来政治变革的不确定性。除了这些政治不确定性之外，中国经济的规模和高速增长将几乎肯定会增强其对美国的相对实力。这会缩小中美之间的权力资源差距，但并不必然意味着中国将超过美国成为最强大的国家。即使中国不会遭遇重大的国内政治倒退，当前单纯以国内生产总值为基础做出的预测也过于肤浅，不仅忽视了美国的军事与软实力优势，也忽视了中国的

地缘政治劣势，美国同欧洲、日本、印度及其他国家的关系很可能是有利于美国的，而与美国相比，中国面对的是亚洲内部的均势。我个人的估计是，在未来的种种可能之中，可能性更大的是在21世纪上半叶，中国会与美国展开激烈竞争，但其总体实力不会超过美国。回溯历史，英国战略家劳伦斯·弗里德曼指出美国有两个特点是区别于"历史上占主导地位的大国的：美国的权力以联盟而不是殖民地为基础，美国的思想方式灵活……即使已经过度扩张，美国也还能实现回归"。展望未来，普林斯顿大学教授安玛丽·斯劳特指出，在网络如果说没有完全取代等级权力，也对其构成补充的世界当中，开放创新的文化会使美国保持其核心地位。美国更有可能从这样的网络和联盟中受益。

关于美国绝对衰落而非相对衰落的问题，虽然美国在债务、中等教育和政治僵局等领域面临着严重的问题，但这只是现实的一部分。重要的是超越当前传统智慧，不要让偏好影响分析。美国对恐怖袭击反应过度，转向内向封闭，从而削弱从开放中获得的力量，这是未来可能出现的消极情况。但除非出现此类错误，原则上，在较长的时间里，当前困扰我们的主要问题都能找到解决办法。例如，通过在经济复苏时为政府福利计划而征收消费税并削减开支，可以解决长期债务问题，通过改变重新划分选区的程序以减少不正当操纵以及改变参议院的规则等，可以解决政治僵局。当然，这些解决办法可能永远都遥不可及。但是，将那些没有办法解决的问题同在理论上有可能解决（甚至不需要修改宪法）的问题区分开是很有必要的。

将21世纪的权力转移描述为美国的衰落是不准确的，也会产生误导。如果引发中国采取冒险政策或导致美国出于恐惧而反应过度，这样的分析就可能形成危险的政策暗示。美国没有陷入绝对衰落，并且，尽管21世纪初美国的经济和文化优势在缩小，但未来几十年，它很可能仍然比任何国家都更强大。与此同时，美国将肯定会面临很多其他行为体——包括国家和非国家行为体——权力资源的增加。美国还将面临越来越多需要与他国共同解决的问题。保持联盟与创建网络的能力将成为美

国软硬实力的一个重要层面。在这种情况下，将国内改革同巧战略相结合以将美国的资源转化为外部权力，将比以往任何时候都更重要。下一章将对此进行探讨。

---

1. 《当中国统治世界：中国的崛起和西方世界的衰落》中文版已由中信出版社于2010年1月出版。——编者注

第三部分

中国、美国如何打赢巧实力之战

第七章 巧实力：全球权力布局新趋势

权力本身并没有好坏。它就像食物中的热量，并非总是越多越好。权力资源过少意味着获得偏好结果的可能性较低，但如果因为权力资源过多而过度自信且权力转化战略不当，那过多的权力资源就会成为祸根而不是好处。有充分的证据证明了阿克顿勋爵的名言："权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。"多项研究显示，权力尤其会导致那些认为自己应该得到权力的人的腐败。一位心理学家将"权力悖论"定义为这样的事实：权力被赋予那些利用社交智力推进更大利益的个人、团体或国家，但"人们希望领导人拥有的社交智力被权力的拥有所损害"。正如我们有时所说的，男人太英俊或女人太漂亮可能并不是好事，国民和国家也可能遭受"权力之害"。在圣经故事"大卫与歌利亚"中，权力资源优势将腓力斯丁人引入了劣势战略的歧途，最终导致了他的失败和丧生。

21世纪的巧实力不是将权力最大化或维护霸权。它是要在权力扩散和"其他国家崛起"的新情境下结合各种资源，形成成功的战略。作为头号强国，美国的领导权在全球事务中依然重要，但涉及必要的战略类型，20世纪旧有的关于美国世纪、美国首要地位或美国衰落的叙述都具有误导性。

战略将手段与目的联系在一起，需要明确目标（偏好的结果）、资源及运用资源的策略。一项巧战略能够回答五个问题。第一，偏好的目标或结果是什么？我们通常不可能得到一生中所有想得到的东西，因此，要回答这个问题，仅仅列出一份无限的愿望清单是不够的。它需要我们确定轻重缓急，以此来做出权衡。它也需要我们理解有形的占有目标与大体的结构性目标之间的关系，了解哪些目标的实现涉及零和权

力，需要己方权力超越他方权力，而哪些目标的实现涉及己方与他方相关的权力，可以使多方共同受益。一位历史学家在谈到美国前国防部部长迪克·切尼“20世纪90年代的国防战略”时说，该战略“寻求确保美国的主导地位，但仅此而已，没有任何明确的目标”。

巧战略也必须能够回答第二个问题：哪些资源是可用的？在什么样的情境下可用？这不仅需要我们列出准确完整的资源目录，还需要我们了解这些资源在什么时候可用（或不可用），了解在不同的情境中，这些资源的可用性发生变化的可能性有多大。巧实力转化战略提出的第三个问题是：战略试图影响的目标的立场与偏好是什么？正如一项对经典战略的研究所强调的，“准确概括潜在对手的能力与倾向是必不可少的”。他们拥有什么？更重要的是，他们怎么想？在哪些领域，在什么时间范围内，他们的偏好和战略的强度、可变性及发生变化的可能性如何？有时，在极端的暴力破坏行动中，目标的偏好对行动的成功并不重要——例如，如果我想做的是谋杀你，那你的想法可能就不重要，但在多数情况下，对于资源结合策略的调整来说，了解关于目标的信息是很重要的。

这又引出了第四个问题：哪些形式的权力行为最有可能成功？在特定的情况下，硬实力的命令行为与设置议程、说服和吸引的同化式行为哪个更有可能在合理的时间和成本代价下获得成功？或者将两者结合获得成功的可能性最大？运用这些行为的策略会导致各种行为之间的竞争，还是会使它们彼此强化？例如，软硬实力的运用什么时候会彼此强化？什么时候又会彼此削弱？随着时间的推移，情况将发生怎样的变化？

第五个问题是：成功的可能性如何？如果对成功的可能性过于乐观或盲目，高尚的动机也会造成糟糕的结果。例如，不管美国入侵伊拉克的目的性质如何，事实都已经证明，美国人对最终时间和成本的预计是自大盲目的。值得牢记的是，正义战争理论的古老传统不仅在战争手段

上提出了区别对待和相称性的要求，也关注成功的可能性会对结果造成何种影响。这就是现实主义者在巧实力战略中妥善颂扬的谨慎。最终，如果成功的可能性没能经受住审慎判断的考验，那我们就又要回到第一个问题，重新评估目标和重点并做出权衡。在调整目标后，巧实力战略还要再次接受这五个问题的检验。

如何运用巧实力

据美国国务院一位高级官员说：“‘巧实力’概念——外交、国防、发展及其他‘软硬’实力手段的明智结合与网络化——正是奥巴马总统和克林顿国务卿政策观点的核心。”由于巧实力一词已经被奥巴马政府所采用，一些分析家就认为它只适用于美国，也有批评家抱怨它只是口号而已，就像用来粉饰强硬本质的“严厉的爱”。不过，“巧实力”一词虽然适合做口号（没有哪项战略想要“缺乏才智”，尽管适得其反的战略适合这样的描述），但它也可以用于分析，并且绝非仅限于美国。

小国往往擅长运用巧实力战略。新加坡为了在自己想要威慑的邻国眼中显得难以被吞并，在军事资源领域进行了足够的投入，但它同时也在东南亚国家联盟展开积极的外交活动，并且努力让自己的大学成为地区非政府活动的网络中枢。瑞士长期以来一直将义务兵役制与多山的地理环境作为威慑资源，并且通过银行业、商业和文化网络对其他国家形成吸引力。沙特阿拉伯的海上邻国卡塔尔是一个小岛国，它在美国入侵伊拉克时允许美军将总部设在自己的领土上，但同时又为高度批判美国行动的该地区最受欢迎的电视台半岛电视台提供资助。挪威为了军事防御而加入北约，但它也就海外发展援助与和平斡旋制定了前瞻性政策，以增强自身软实力。

历史上，崛起中的国家运用巧实力战略取得了良好的效果。19世纪，俾斯麦带领的普鲁士实施侵略性军事战略，在三场战争中打败丹

麦、奥地利和法国，统一了德国；但在1870年实现统一目标后，俾斯麦改变了德国的外交政策，与邻国建立联盟，使柏林成为欧洲外交与冲突解决的中心。20年后，德国皇帝最大的错误之一就是让俾斯麦下台，没有继续与俄国的“再保险条约”外交，并且在公海挑战英国的海上霸权。明治维新后，日本建立了军事力量，在1905年打败了俄国，但它对英国和美国实施了和解的外交政策，投入相当多的资源在海外构建吸引力。在其20世纪30年代的大东亚共荣圈帝国计划失败并在“二战”中战败后，日本转而实施军事实力最小化并依赖美日同盟的战略。它一心关注经济发展并取得了成功，但只形成了有限的军事实力和软实力。

在毛泽东的领导下，中国建立了自己的军事力量，并利用毛泽东革命思想的软实力和第三世界的团结在海外结交盟友。20世纪70年代，中国领导人开始转向市场机制以促进经济发展。邓小平告诫他的同胞们要避开可能会危害内部发展的外部风险。2007年，胡锦涛主席正式表明了中国软实力建设的重要性。从一个经济与军事实力正在大跨越向前发展的国家的观点来看，这就是巧战略。在硬实力提升的同时努力增强自身的吸引力，中国的目标在于减少周边邻国对其实力崛起的恐惧，并削弱它们联合起来抗衡中国实力的倾向。

2009年，中国成功摆脱了世界性衰退，经济高速增长，理所当然地为此而骄傲。很多中国人由此推断，这反映了世界权力平衡的变化和美国的衰落。有人将2000年确定为美国权力的顶峰。有学者认为：“从领导层到学术界再到寻常百姓，人们都在蔑视西方。”但这样的叙事可能会导致冲突。权力评估中的过度自信（再加上对国内事务没有把握）导致中国在2009年年末的对外政策行为更加坚定自信。一些观察家怀疑中国是否在偏离崛起中大国的巧战略并违背邓小平的智慧，邓小平建议中国应该谨慎前进，“巧妙地保持低姿态”。

占有优势的国家也有将硬实力资源与软实力资源相结合的动机，同时依赖吸引的软实力与胁迫的硬实力的帝国更容易实现统治。罗马允许

被征服的精英获得罗马公民身份，法国同化了列奥波尔德·桑戈尔等非洲领导人，让他们融入法国的政治和文化生活。维多利亚时代的英国利用博览会和文化吸引帝国内的精英，并且，正如我们前面所看到的，它能够在很大程度上依靠当地人和很少的军队来统治一个庞大的帝国。当然，随着民族主义的兴起改变了情境并削弱了大英帝国的软实力，这种统治变得日益艰难。英联邦的成立就是英国在新的后殖民地情境中维持剩余软实力的努力。

一国的“大战略”是其领导人关于如何保证其安全、福利和认同（用杰斐逊的话来说就是“生命权、自由权和追求幸福的权利”）的理论和构想，它需要随着情境的变化而调整。过于僵硬的战略可能会适得其反。战略并不是政府最高层的专属秘密，它可以在各个层次上应用。一国必须有整体策略，但同时又必须在面对重大事件时保持灵活性。用一位历史学家的话来说，合理的大战略是“手段与目的的稳固平衡，尽管会在战略层面、行动和运动中遭遇一系列挫折，但它最终会获得成功”。一些研究冷战后世界的美国分析家在寻找新的、类似于过去的“遏制”一样的简洁表述。他们忘记了同样的口号表述的是有时相互冲突的政策。对于一些人来说，遏制是为越南战争辩护，但对于该战略的提出者美国外交家乔治·凯南来说就并非如此。比简单的惯用语或聪明的口号更重要的是情境智力，它可以帮助我们准确评估权力趋势并预见巧政策反应。

正如我们已经看到的，学者、权威评论家和总统对美国世界地位的评估常常出现错误。例如，20年前的传统智慧认为，由于帝国的过度扩张，当时的美国正在衰落。10年后，冷战结束，新的传统智慧又认为世界是美国霸权主导下的单极世界。一些观察家得出结论：美国已经强大到可以决定什么是对的，其他国家除了接受之外别无选择。美国学者查尔斯·克劳瑟默将此观点颂扬为“新的单边主义”，这一对美国主导地位的描述极大地影响了小布什政府（其影响在令人震惊的“9·11”恐怖袭击事件之前就已经开始了），催生了新的以先发制人的预防性战争和强制民主化为特征的“布什主义”。但这种新的单边主义对于世界政治中权力

的本质及优势资源能够产生偏好结果的情境的认识存在深刻误解。

当前世界环境的主要特点是什么？这些特点在发生着怎样的变化？在本书的前言当中，我把当前的政治情境比作一场三维国际象棋比赛，国家间的军事权力高度集中在美国手中；经济权力在美国、欧盟、日本和金砖四国间呈多极分配态势；在气候变化、犯罪、恐怖主义和传染病等跨国问题上，权力高度扩散。资源在各行为体之间的分配因领域不同而变化。世界既不是单极的，也不是多极或无序的——它同时具备这三种特征。因此，一项灵巧的大战略必须能够应对不同领域内的不同权力分配，并理解它们之间的权衡。单纯地从现实主义视角关注三维棋盘的最顶层或从自由主义的制度视角主要关注其他两个层次是没有意义的。今天的情境智力要求的是同时关注三层棋盘的"自由现实主义"这一新的结合体。毕竟，在一场三维国际象棋比赛中，从长远来看，只关注一层棋盘的棋手是注定要输的。

这就要求我们理解如何行使与他国相关的权力及超越他国的权力。要解决在顶层国家间军事关系棋盘上出现的问题，理解结成联盟及保持权力平衡的方式仍然重要。但是，要解决由非国家行为体参与的、存在各种跨国威胁的底层棋盘上出现的很多问题，如传染病或气候变化等，最佳的军事战斗序列也起不到多大作用，尽管这些问题会像传统上推动着国家战略的军事威胁一样对数百万人的安全构成威胁。这些问题的解决将需要合作、制度及对能够使所有人都受益的公共产品的追求。

正如我们在上一章中所看到的，霸权理论家们已经研究了权力转移和冲突前景等问题，同时，他们也审视了霸权对公共产品提供的有益影响。这就引出了霸权稳定论。能够使所有人都受益的公共产品的生产是不足的，因为一国无力阻止他国在不付出成本的情况下享受公共产品所带来的益处，其投资生产公共产品的动机因此而削弱。如果每个国家都想要"搭便车"，就没有国家有动力去投资了。但当一个国家比其他国家大很多，即使比它小的国家都搭便车，它也能够看到在公共产品上投资

的好处时，就会有例外情况发生。在这一“哥利亚案例”中，霸权国家对全球治理是必要的，它们必须带头生产全球公共产品，因为较小的国家没有这样做的动机或能力。

当最大的国家没有准备好完成这项任务时，对于国际体系来说，结果可能是灾难性的。例如，第一次世界大战后，美国取代英国成为世界头号金融与贸易大国，但它没能履行相应的义务，这成为大萧条爆发并陷入严重境地的部分原因。一些分析家担心这种情况会再次出现。当中国的经济优势日益接近美国时，它是否将会扮演负责任的利益相关者的角色（按照小布什政府的说法）？还是会像两次世界大战之间的美国一样继续搭便车？

幸运的是，霸权优势并不是生产全球公共产品的唯一途径。杜克大学政治学教授罗伯特·基欧汉认为，在“后霸权”时代，设计出解决协调及搭便车问题的国际制度是有可能的。并且，正如其他理论家已经指出的，霸权稳定论过于简单化了，因为纯粹的公共产品是罕见的，大国政府常常能够将一些国家排除出利益享受者的行列。一些广泛物品，如安全或贸易协定等，可以被转变为“俱乐部物品”，很多国家能从中受益，但也有一些国家会被排除出受益者行列。

全球政府是不大可能在21世纪出现的，但不同程度的全球治理已经存在。在电信、民航、海洋倾倒、贸易，甚至核武器扩散等国家间行为领域的治理上，全球已经有数百项条约、制度及体制。但这些制度罕有自给自足的。它们仍然得益于大国的领导力。并且，21世纪最大的国家是否将继续履行这一职责还是一个未知数。随着中国和印度权力的提升，它们在这一方面的行为将发生怎样的变化？自由主义学者约翰·伊肯伯里等人认为，当前的全球制度体系具有足够的开放性和适应性，中国将会发现融入它们是符合自身利益的。其他人则认为，随着实力的增强，中国会希望施加自身影响，创建自己的国际制度体系。讽刺的是，对于那些预见美国、中国和印度将在21世纪中叶构成三极世界的人来

说，所有这三个大国都是主权保护意识最强的国家，也是最不愿意接受后威斯特伐利亚世界的国家。

即使欧盟将继续在世界政治中扮演主要角色并推动更多的制度革新，但除非有像“二战”一样的灾难发生，世界将不大可能见证像1945年后联合国制度体系创建那样的“宪法时刻”。今天，作为一个普遍性机构，联合国在授权、危机外交、维和及人道主义行动中发挥着关键作用，但事实已经证明，它的规模对很多其他职能的发挥构成了障碍。例如，在2009年哥本哈根《联合国气候变化框架公约》缔约方会议上，近200个国家参加的会议往往是难以控制的，并且容易遭遇在很大程度上并不重要的国家联合发动的集团政治及战术行动的困扰，因为除此之外，这些国家缺乏解决职能问题的资源。

如何让各国都参与进来并采取行动是多边外交面临的困境之一。答案可能就在于欧洲人所说的“可变几何”。由于在不同问题上的权力资源分配不同，将会出现很多种多边主义。例如，在货币事务上，1944年的布雷顿森林会议创建了国际货币基金组织，其成员国数量目前已经增加到了186个，但直到20世纪70年代，美元的卓越地位一直是货币合作的关键特征。在美元被削弱、尼克松总统宣布停止美元兑换黄金之后，1975年，法国召集五个国家在朗布依埃城堡的图书馆商讨货币事务。朗布依埃峰会很快就发展成为七国集团峰会，后来又在议程和成员国范围上实现扩展，发展为八国集团峰会（成员国包括了俄罗斯，大量官僚机构和媒体也会出席会议）。后来，八国集团开始从金砖四国和其他国家中邀请5个国家出席其峰会。2008年金融危机中，这一框架演进为新的二十国集团，成员国范围更加广泛。

与此同时，七国集团继续召开部长级会议，讨论相对较窄的货币议程；金融稳定委员会等新的机构成立，中美双边对话继续发挥着重要作用。正如一位经验丰富的外交官所说：“如果你想要像克林顿政府早期那样同20个国家展开汇率谈判或商讨为墨西哥提供紧急援助，那可不是

一件容易的事。如果谈判对象超过10个，你就很难把事情搞定。”毕竟，当3国参与谈判时，涉及的是3组双边关系；当10国参与谈判时，涉及的是45组双边关系；当100个国家参与谈判时，涉及的双边关系数量要接近5　000组。在气候变化问题上，《联合国气候变化框架公约》将继续发挥作用，但更为深入的谈判很可能出现在更小型的论坛当中，发生在排放了全球80%温室气体的不到12个国家之间。

全球治理的大部分工作将依赖于正式和非正式的网络。网络组织（如二十国集团）被用于设置议程、建立共识、协调政策、交流知识及制定规范。正如我们在第一章中所讨论的，网络中的中心地位能够成为权力的来源，但“来源于这种连接性的权力不是能够影响结果的权力。网络被监管和控制的程度不像其被管理和协调的程度那样高。多种多样的行为体融为一个比其各部分总和更大的整体”。换句话说，网络为行为体提供的是与其他行为体一起实现偏好结果的权力，而不是超越其他行为体的权力。我们已经看到，网络中强有力的联系与微弱的联系都能够成为权力的来源。强有力的联系，如联盟，“通过驻军权、情报共享、武器系统合作与采购、联合军事部署、多边机制支持、贸易互惠和共同安全保障等增强一国的权力”。而微弱的联系，如全球多边机构，“尽管存在着各种明显的不足……但仍然重要，一国至少要在联合国、国际货币基金组织和世界银行中具有重要发言权，才有可能成为大国”。在这方面，关于21世纪将成为亚洲世纪的预测仍然尚未成熟；在密集的全球治理网络中，美国仍将处在比其他国家更为中心的位置。

详解美国巧实力战略

我们前面所讨论的一项成功的战略应该回答的五个问题表明，一项美国巧实力战略的构建要经历五个步骤。

第一步

正如前面所提到的，设计巧实力战略的第一步是明确目标。就大战略而言，美国人长期以来一直在为其权力的正当用途而争论。最近以来争论的是美国的首要目标应该是寻求保持权力资源的卓越或优势地位，还是通过完善国内民主或在海外实践自由干涉主义来推广美国的价值观。这种争论有时被视为现实主义与理想主义的斗争，但一项成功的美国战略必须同时包含两者。价值观是美国对外政策固有的部分。美国例外论可以追溯到建国早期，作为对旧世界的回应，新成立的共和国将自己视为"山巅之城"，要与其他国家共享其普世的价值观。正如基辛格所指出的，现实主义者寻求均势与稳定，而理想主义者力争的是信仰上的转变。但他继续说道，两者之间的争论被夸大了。现实主义者可以承认理想和价值观的重要性，理想主义者也不一定就要否认地缘政治的约束。然而，两者之间的紧张关系存在已久。

传统现实主义者通常将以价值观为基础的对外政策与以利益为基础的对外政策区分开。他们将那些会直接影响安全的利益描述为"重大"利益，并因此认为应当运用武力。例如，去阻止对美国的袭击，阻止亚洲或欧洲敌对霸权的出现，阻止边界地区的敌对力量，或控制海洋，并确保美国盟友的生存。促进人权、民主或特定经济部门的利益被归为次要的优先考虑。但这种传统方法在分析上过于狭义，并不符合美国政治文化的本质。

重大的国家利益值得优先考虑，因为国家的生存处在危急关头，但某一特定事件与国家生存威胁之间的联系可能涉及一系列的原因。各种原因之间联系的可信性有多大？在追求人权等其他价值观之前，人们想要获得多少应对遥远威胁的"安全保证"？在这些问题上，人们的看法会不一致。在民主国家，国家利益就是公民在经过适当的考虑后说出的答案。它比重大战略利益更广泛，尽管重大战略利益是其关键组成部分。它会包括人权和民主等价值观，特别是当美国公众觉得那些价值观对我们的认同或"我们是谁"的感知非常重要，并愿意为了推广它们而付出代价的时候。价值观是无形的国家利益。如果美国人民认为我们的利益包

括某些价值观及其在海外的推广，那它们就成了国家利益的组成部分。领导人和专家或许会指出沉迷于某些价值观要付出的代价，但如果了解情况的公众对此持有不同看法，专家也不能否认民意的合法性。

实际上，美国的对外政策目标传统比现实主义和理想主义的简单分歧更广泛。美国人争论的是：在我们所寻求的目标与用以实现目标的手段上，我们应该给予他国利益多大的关注？国家主义者与世界主义者争论，单边主义者与多边主义者争论。多数总统与意见制造者最终会借鉴多种传统——杜鲁门、艾森豪威尔和肯尼迪都是证明。

因此，目标的权衡不可避免。问题在于该如何去调和它们。现实主义者警告不要无限制地发起推广价值观的运动，强调在判断成功实现目标的可能性时谨慎的重要性。很多人呼吁美国实行量力而为的"适度的外交政策"，就目前来看，这是正确的建议。但适度是一个模糊的目标，其提议者对其有不同的定义。对一些人来说，"一项限制性战略的首要优点就是它能够节约美国的权力"。但这仍然没有论及该如何去运用节约下来的权力。我们可以回忆一下最大的国家提供全球公共产品的重要性，以此来进行进一步的论证。我们前面已经看到，如果某个公共产品的最大受益者（如美国）不带头提供不成比例的资源用于该公共产品的生产，较小的受益者是不大可能生产出该公共产品的，因为在涉及很多国家的时候，组织集体行动很难。

一项大战略从确保生存开始，但接下来就应该以提供公共产品为重点。在很大程度上，国际秩序就是一种全球公共产品——每个人都可以消费它，并且不会减小它对于其他人的可用性。一个小国可以和美国同时从地区和平、公海自由、开放贸易、传染病控制或金融市场稳定中受益，它们双方的获益都不会因为对方的获益而减少。当然，正如我们前面所看到的，纯粹的公共产品是罕见的。当一些国家可以被排除出利益享受者的行列时，公共产品就变成了俱乐部物品或部分公共产品。并且有时在美国人看来好的东西在其他国家看来可能是坏的。过窄的公共产

品诉求会成为利己的思想意识，但这只是提醒我们要听取他人的意见，而不能成为我们抛弃一项重要战略原则的理由。美国将从这样的战略中加倍获益：在从公共产品本身获益的同时，还能够从它们所创造的软实力中获益。如果美国从包含他国利益的公共产品的角度来定义国家利益，就能够设计出更可能获得广泛支持的战略；这种广泛的支持正是美国实现目标所需要的，特别是在美国面对着新的国家和非国家行为体的崛起，并正在寻求协调网络内行动时。

美国可以吸取19世纪英国的经验，当时英国的注意力集中于维持欧洲主要国家间的均势、促进开放的国际经济体系及维护公海自由等开放的国际共有权，这三点都与21世纪美国的形势相应。维持地区均势并抑制某些国家运用武力改变边界的行动为很多国家（但不是所有国家）提供了一种公共产品。美国的军事存在有助于重要地区，特别是欧洲和亚洲的“环境塑造”。促进开放的国际经济体系有利于美国的经济增长，也同样有利于其他国家。全球市场的开放性不仅对美国有益，也是减轻穷国贫困状况的必要（尽管不是充分）条件。此外，长期来看，经济增长也更可能促进其他国家稳定的民主中产阶层社会的发展，尽管这可能需要经过相当长的时间。与19世纪的英国一样，维护海洋开放等国际共有权也符合美国的利益。但今天的国际共有权包括了很多新的问题，如全球气候变化、濒危物种保护以及外层空间和网络空间这一不完善的“虚拟公地”的利用等。

21世纪的全球公共产品还有其他一些层面。一是国际法律和制度体制的发展和维护，以组织国际行动，应对贸易与环境问题、核扩散、维和、人权问题及其他关注。国际发展也是21世纪全球公共产品的一个层面。全球多数贫困人口身陷于疾病、贫困和政治不稳定的恶性循环。援助有时能起到帮助作用，但对于发展来说是远远不够的，开放市场、强化负责任的机构及阻止腐败是更为重要的。发展将需要很长的时间，我们必须寻找更好的办法，以确保穷人能切实得到帮助，但远见和软实力考虑都表明我们应该把发展作为重要优先考虑。

作为占优势的大国，美国可以通过充当斡旋者和联盟召集人来提供一种重要的公共产品。通过利用其影响力调解苏丹和中东等地区的冲突，美国能够以既有利于其自身也有利于其他国家的方式帮助塑造国际秩序。一些民族和宗教冲突是难以消除的，并且在某些局面下，其他国家可能能够更有效地发挥斡旋者的作用，但通常美国能够将各方聚到一起，当斡旋成功的时候，美国的声望和软实力都会得到增强，同时也减弱了不稳定的来源。

第二步

在设定了结合价值观与利益的可控目标之后，制定巧实力战略的第二步是列出准确的可用资源目录，并评估情境发生变化时这份目录的变化。

就军事资源而言，美国的军费开支占全球军事预算的近一半，同时拥有最先进的技术，从传统意义上讲，没有哪个国家能够制衡美国的权力。自1991年苏联解体以来，维持上述优势并防止同等竞争者挑战自身军事霸权一直是美国战略的主要目标，但这种战略是有局限性的。美国的军事资源使其能够控制4 500米以上的高空、外空和开放的海洋。21世纪，这种能力是中国或其他国家不大可能匹敌的，这让美国的全球武力投射无与伦比。但在城市地区、偏远地区和沿海地区等尚存在争夺的地区，美国仍然可能受到挑战。在不完善的网络空间，美国或许拥有全球最强的网络进攻能力，但它也是高度脆弱的，因为它对网络具有依赖性，并且就网络防御而言，各行为体的竞争平台更公平。

控制动员起来的社会人口的成本非常高昂。与美国开发的智能武器相比，叛乱分子使用的简易爆炸装置等简单技术工具成本低廉得多。如果按照被占领国家每20个人就要部署一名军人的比例来计算，整个平叛行动需要投入的资源是巨大的。例如，据估算，在阿富汗部署陆军或海军士兵的年人均成本接近100万美元。即使预算成本能够得到满足，美

国公众及美国的盟友对此类行动的支持能持续多长时间也是一个问题，这给了叛乱分子心理优势。简言之，美国很可能继续保持其军事资源的领先优势，但在未来一些重要情境下，这些资源的效用和成本效益将是有限的。

美国经济资源丰富，但在某些问题上，欧盟能够制衡美国的经济权力，并且有预测认为，在未来20年里，中国的整体经济规模可能会超过美国。在经济领域，美国的权力资源已经受到了制衡，未来的情况可能更是如此。二十国集团网络组织的发展与国际货币基金组织投票权的重新分配都是例证。即使美国仍将保持一定的人口、技术与企业家优势，它也将不得不更多地以平等的身份与其他国家展开谈判。并且，在预算赤字时期，美国的手段将会受到限制，必须根据对经济资源的现实评估有选择地使用。如果美国能够进行国内改革，加强经济实力，并与国际经济机构合作，加强其作为网络中心的权力，那么它将在此类谈判中有更好的表现。

在软实力方面，美国也拥有比多数国家更多的资源，尽管这要受到美国文化与价值观在不同国家程度不同的吸引力的影响。在投射美国价值观的手段中，“山巅之城”效应的成本比积极的海外干涉要低。未来很长一段时间内，美国的大学和媒体很可能仍将保持其卓越地位，但随着其他国家在这些领域能力的提高，美国的优势将会缩小。并且，被视为严厉或不合法的政策可能会削弱由文化和价值观所创造的软实力。

第三步

制定灵巧的美国大战略的第三步是评估试图影响的目标的资源与偏好。例如，在后工业化国家（如欧洲）、工业化国家（如金砖四国）和前工业化国家（如非洲大部分地区）这三种类型的国家完全不同的情况下，发表军事权力已经过时的一揽子声明是没有什么意义的。在不同的情境中，人们对于军事权力的合法运用持有不同看法。例如，在战争的

问题上，仅有25%的欧洲人（在美国人当中，这一比例是71%）认为在某些情况下，战争是获得公正的必要手段，欧洲人倾向于认为经济权力比军事权力更重要。在后工业化民主国家复杂相互依赖的网络中，经济与软实力资源很可能发挥更大的作用，军事力量的运用可能会变得不可接受。虽然军事权力的保护作用仍然重要，但在富裕民主国家间关系的情境中，美国在制度与网络中的角色变得更加重要。与此相反，对于关心制衡中国硬实力资源增长的亚洲国家来说，美国的军事存在往往是受欢迎的，而对于利比里亚和塞拉利昂等国来说，积极维和的军事存在会是重要的。

不仅国家间有所不同，非政府行为体间也存在重要差异。例如，面对恐怖组织，过于软弱的反应可能会鼓励极端分子，但错误的军事反应也会适得其反。正如拉姆斯菲尔德曾经说到的，能否打赢一场反恐战争取决于（我们用硬实力）杀死和威慑的恐怖分子的数量是否比恐怖分子能够利用其软实力招募的新成员数量更多。例如，打败宗教极端分子需要国际情报和警察部门的合作，还需要新激进分子来源的枯竭。硬军事实力将仍然重要，但如果像阿布格莱布和关塔那摩的虐囚丑闻一样，其使用被认为是非正义的，那么硬实力就会削弱赢得主流穆斯林人心所需要的软实力，也会导致比消灭的恐怖分子数量更多的新恐怖分子的出现。例如，一位重要的反恐专家得出结论，反美主义因为伊拉克战争和美国对关键国家战略调整的失败而加剧。国际“圣战”组织成员数量有所增加，在2001年后的三年里发动袭击的次数是此前的两倍。类似地，英国情报机构军情五处前负责人也告诉调查伊拉克战争起源的委员会，这场战争并没有削弱恐怖分子招募，反而使其更加成功。

第四步

制定巧战略的第四步是在各种权力行为之间做出选择，在不同情况下选择命令式权力或同化式权力，并且调整策略，使各种权力行为彼此强化，而不是彼此削弱。冷战期间，军事威慑有助于在欧洲阻止苏联的

影响，而文化和思想的软实力逐渐破坏了苏联的共产主义信仰。凯南认为，随着时间的推移，情况会发生变化，最初的遏制大战略在很大程度上就是以这种想法为基础。艾森豪威尔坚信公共外交和交流的力量。但在东南亚等其他地区，遏制战略的运用就不那么成功了。美国人没能理解越南民族主义者的动力和韧性，在越南的军事行动极大地削弱了美国的软实力。

进入21世纪，美国认为领导权的基础在于运用硬实力，采取强硬主动的措施，并让其他国家除了追随之外别无选择，这与美国在20世纪的权力达到顶峰时艾森豪威尔的谨慎形成了对比。“副总统切尼认为，当其他国家政府意识到它们不可能阻碍美国的行动时，它们就会站在美国的事业一边。”而与其看法相反，美国入侵伊拉克的最终结果是美国的敌人们团结在一起，而美国的朋友却分裂了，民意调查显示美国在全球的吸引力下降了。虽然保持美国的军事霸权有助于威慑及为盟友提供保护，但认为美国的军事优势将强大到足以执行曾经于2001年采用并被写入2002年《国家安全战略》报告的战略将会是一个错误。

在战术层面上，平叛学说极为强调清除某一区域内叛乱分子的必要军事力量与平民受到的伤害之间的权衡，在平民中赢得人心也是要追求的目标。在某些情况下，权衡是不可避免的。例如，利用无人驾驶飞机空袭巴基斯坦北部地区的塔利班和基地组织好战者是美国为数不多的可用手段之一（鉴于巴基斯坦反对美国驻军），但这些空袭损害了美国在巴基斯坦民众中的软实力。此类战术问题需要具体问题具体分析。

这不仅是是否要运用军事资源的问题，因为军事资源可以同时产生硬实力和/或软实力行为。战斗与威胁是硬实力行为，保护和援助是软实力行为。有时不同行为之间的配合是很难控制的。例如，2008年，五角大楼成立了统一的非洲司令部，据五角大楼官员说，“非洲司令部的核心是开展公共外交”，但没有非洲国家政府同意让美国把该司令部的总部设在本国领土上。正如一位观察家所说：“作为一个传统的军事司

令部，非洲司令部是非常说得通的……然而，作为一个公共外交机构，它还需要证明它有能力扮演这一个角色并说服怀疑者。”早先成立的负责拉丁美洲军事指挥的南方司令部以前强调的是直接军事行动，“现在重点关注的是各种援助项目，培训并支持拉美国家军队，帮助拉美国家发展经济，提供健康服务并协助反毒品行动”。一些人尽管赞同这些新目标，却仍然担心对外政策过度军事化，担心美国国务院会逐渐失去在对外政策领域的权威。21世纪前10年，国防部负责管理的发展援助占美国总体对外援助的比重增加到了近1/4，而国际开发署负责管理的发展援助的比重从65%下降到了40%。这并不是要否认统一的军事司令部将硬实力行为与软实力行为相结合的价值，只是要引起大家对于外界认知及无意间造成的后果的关注。

在经济行为中，构建市场是重要的，但会因为市场结构的改变而受益或蒙受损失的个人和企业常常会抵制市场构建，这就使得该手段很难运用。企业与美国政府的动机有时一致，有时又相互矛盾。在制裁问题上，尽管我们发现制裁行为的作用常常被夸大，但就成本效益及示意作用而言，它仍然是比其他选择更好的手段。作为一种经济手段，发展援助遇到的问题更多，因为发展的目标具有不确定性。但有些时候，为特定目的和制度结构而实施的援助可能是有效的，并且发展也是巧实力的重要组成部分。国家重建的作用也常常被夸大，但与制裁一样，在特定情境下，它们也是有用的。问题在于它们的作用很难衡量。小范围目标明确的行动通常比大规模官僚式行动更成功，但政府的组织结构并不适合这样的行动。非政府行为体通常（但并不总是）更灵活。

包括公共外交和援助项目在内的软实力行为通常有助于创造有利的环境，但在短期内，就结果而言，它们的作用是很难衡量的。2009年，美国新政府上台，奥巴马总统能够利用一系列演说和信条提高美国的声望，但在短期内，由其他国家的国际行为来衡量的变化是有限的。与此同时，在做出此类判断时，对时间视域及目标类型的考虑是很重要的。正如前英国外交大臣大卫·米利班德所说，通常“我们低估了软实力的长

期影响，而高估了硬实力的短期影响”。

总体上看，美国还没有设计出将硬实力与软实力相结合的综合方案。对20个非政府委员会在2008年和2009年提交的报告进行的研究发现了“一项两党共识：实施新的‘巧实力’战略以提升并加强我们的民间力量，特别是在社会发展与外交领域，作为与强大的国防一起推进美国利益的基础工具”。但很多官方软实力手段——公共外交、广播、交流项目、发展援助、灾难救援、军事交流——分散在政府内，没有一项支配性战略或预算试图将它们同硬实力结合在一起，以形成一项支配性的巧实力战略。美国的军事投入比广播和交流投入多出约500倍。在信息时代，这样的比例是否适当？我们怎样才能了解？我们该怎样权衡？并且，关于政府与源自公民社会的非官方软实力创造者——从好莱坞到哈佛大学，再到比尔和梅林达·盖茨基金会——的联系，目前也没有什么规划。正如我们前面所看到的，国防部部长盖茨提出应加大软实力投资，而2008年年初，在提出建立一个新机构时，前国防部部长拉姆斯菲尔德说美国“正在旁观全球的思想交锋……我们几乎不参与竞争，而出于这个原因，我们正在输掉竞争”。正如两位敏锐的分析家所总结的：“战略是一回事，执行是另外一回事。尽管军事和文职领导人形成的独特联盟现在支持更有效地运用美国的软实力，但我们需要紧急行动起来，将战略转化为行动，持久地发展民间能力，用好软实力。一句话，没有软实力，不仅硬实力的有效性会减弱，权力也会减弱。”

第五步

最后，制定巧实力战略的第五步是仔细评估成功实现目标的可能性，既要从大战略层次进行评估，也要对旨在影响目标对象的特定行动的策略进行评估。这需要我们明确评估自身的国际能力限度。正如保罗·肯尼迪所指出的：“像罗马帝国这样富有智慧且长期存在的帝国承认它们的能力是有限的，并且很少超出自己的能力限度行事。在三个军团于德国的密林中全军覆没之后，奥古斯都和他的继承者们决定沿莱茵河以

西确定一条边界。”世界头号强国并不一定要控制每一条边界，也不一定要在所有地方都强大。试图这样做会违背艾森豪威尔当年拒绝站在法国一边直接干涉越南的谨慎。

艾森豪威尔认为保持能够加强美国军事实力的经济实力是必要的，他的这一观点在今天同样具有重要意义。这表明在当今世界，美国应该避免卷入亚洲大陆上的地面战争。不管美国从今天的位置走向未来这样一个更好的位置会遇到怎样的困难，（“加强军备以达到裁减军备的目的？”）这种途径都会是有用的。正如奥巴马总统在宣布向阿富汗增兵时所说的：“我们的繁荣是我们的权力的基础……因此我们在阿富汗的驻军承诺不能没有期限。”奥巴马政府在2010年发表的《国家安全战略》报告中说：“我们的战略始于意识到我们在国内采取的行动是我们在海外的力量和影响力的起点。”正如战略家安东尼·科德斯曼所说：“从表面上看，这是向着接触和合作伙伴关系这一更为传统的美国对外政策的回归——与艾森豪威尔政府时期的战略相比变化并不大。”向着传统谨慎的回归必须成为21世纪巧实力战略的组成部分。全球领导力并不需要全球干涉主义。

平叛作为一种学说具有吸引力，因为它对硬实力与软实力的战术平衡给予了谨慎关注。但在战略意义上，它不大可能适用于所有地方。避免卷入亚洲的重大地面战争并不意味着从日本和韩国等地撤回前沿军事存在，也不意味着终止对巴基斯坦或也门等国的各种类型的军事援助，但它就像莱茵河边界一样为在尚存在争夺的地区的军事存在确定了明确的界限。一些分析家称这一战略为“离岸制衡”，但这一术语必须被解读为不仅仅指海军和空军的活动。例如，在欧洲国家和日本受到欢迎和支持的美国军事存在不应该被一个口号所排除。只要谨慎对待，美国的军事霸权就能够成为经济资产而不是经济负担。

明确评估成功的可能性还需要从美国国内制度和公众态度的角度理解什么是可能的。热衷于研究帝国的英国历史学家尼尔·弗格森在伊拉

克战争时为美国缺乏成为帝国的能力而感到遗憾，在他看来，美国国内的三个不利条件导致了美国能力的不足：人力（地面部队不足）、关注（公众对长期占领的支持不足）和财政（储蓄及与公共开支相关的税收不足）。他是正确的。对帝国或殖民占领的欲望是美国政治文化与19世纪英国政治文化的重要区别之一。不管是得到喝彩还是会让人感到遗憾，这就是美国政治文化的本质。与此同时，普世的价值观与站在“美德”一边进行干涉的诱惑也是美国政治文化的本质。谨慎在于理解国际和国内的能力限度并相应地调整目标。按照美国的形象改造其他国家将会是反复出现的诱惑，但根据权力资源制定务实的对外政策是巧实力战略的本质和21世纪的主流观点。

结论

巧实力战略要求旧有的现实主义者与自由主义者之间的区别要让位于我们或许可以称为自由现实主义的新综合体。什么样的战略才是自由现实主义者的巧实力战略呢？

首先，巧实力战略始于对美国权力的力量与限度的理解。优势不是绝对控制，也不是霸权。美国能影响但不能控制世界其他地区。权力通常依赖于情境，而在跨国关系的情境中（如气候变化、非法贩毒、流行病和恐怖主义），权力是扩散且无序分配的。要应对这些新的威胁，军事权力只是解决方案中的一小部分，问题的解决需要政府及国际机构间的合作。即使在最顶层的棋盘上（美国的国防支出占全球总支出的近一半），美军在空中、海洋及外空的全球公域优势卓越，但其控制占领地区民族主义人口的能力就有限得多了。正如理查德·哈斯所说：“虽然美国仍然是世界上最强大的一个国家，但它不能独立维护国际和平与繁荣，更不用说使其得到扩展了。”美国的成功需要合作伙伴，而这将意味着在维护传统联盟的同时发展包括中国、印度和巴西等新兴大国在内的新的网络。

其次，自由现实主义战略强调制定整体大战略的重要性，要结合硬实力与软实力，形成与打赢冷战的实力同类的巧实力。在反恐斗争中，美国需要运用硬实力对付顽固的恐怖分子，但除非我们能够赢得主流穆斯林的人心，否则我们就别指望着能够获胜。

再次，自由现实主义战略的目标应该以保障美国及其盟友的安全、保持国内国际经济强劲、避免环境灾难（如流行病和消极气候变化）以及在可行的情况下以合理的成本促进国内外的自由民主与人权为关键支柱。这并不意味着要用武力强加美国的价值观。软的吸引力比硬的胁迫力能更好地推进民主，这需要时间和耐心。我们应该从历史中吸取经验教训，以身作则，牢记里根“山巅之城”永放光芒的箴言警句。在接受多样性现实的同时努力推进民主的逐步演进，将是美国明智的做法。美国需要少一些威尔逊为世界民主而战的召唤，除非它能够与肯尼迪的“为保卫世界的多样性而战”相结合。

这样的战略应该优先考虑五大挑战。对于美国的生活方式而言，最大的危险可能就是恐怖分子获得核材料。要阻止这种情况的发生，美国需要制定相应的政策以反对恐怖主义、实现核不扩散、确保外国核材料得到更好的保护、创造中东地区的稳定并关注失败国家。

宗教极端主义及其发展是第二个挑战。当前同宗教极端主义进行的斗争不是“文明的冲突”，而是伊斯兰世界的内部战争。激进的少数群体正运用暴力将简单化且意识形态化的宗教强加给观点更多元化的主流群体。虽然亚洲的穆斯林数量最多，但他们被中东地区这一斗争的中心所影响。中东地区在全球化、开放性、制度和民主化方面都落后于世界其他地区。随着时间的推移，更加开放的贸易，经济、教育、公民社会制度的发展和政治参与的逐步增强可能有助于强化主流群体的力量，欧洲和美国对待穆斯林的方式也会有影响。同样重要的是西方对中东地区的政策，以及这些政策是会吸引主流穆斯林还是会强化激进分子反伊斯兰的战争叫嚣。

第三大挑战是随着亚洲逐渐恢复与其半数以上世界人口规模相应的世界经济份额，敌对的霸权国可能会崛起。这需要美国在欢迎中国成为负责任的利益相关者的同时，通过保持与日本、印度和其他欢迎美国军事存在的亚洲国家的紧密关系来防范可能出现的敌对。

第四大挑战是可能由金融管理不善或导致波斯湾地区世界石油供应中断的危机所引发的经济萧条，波斯湾地区拥有世界石油储备的2/3。对这一挑战的战略回应需要美国逐渐减轻对石油的依赖，并意识到美国经济不能孤立于全球能源市场，美国不能屈服于代价高昂且会适得其反的保护主义。

第五大挑战是像流行病和消极气候变化这样的生态破坏。应对这样的挑战需要美国制定谨慎的能源政策，在气候变化问题上发挥领导力并通过国际机制加强合作。

最后，巧实力战略应该关注长期的世界秩序演变，认清国际体系中最大的国家提供全球公共产品的责任。19世纪，英国广泛地界定其国家利益，将促进公海自由、开放的国际经济和稳定的欧洲均势都视为国家利益的一部分。这些公共产品不仅有益于英国，也有益于其他国家。它们还增强了英国的合法性和软实力。作为21世纪最大的国家，美国应该同样促进开放的国际经济和公共领域（海洋、空间、国际互联网），在国际争端升级前居中斡旋，并制定国际规则与制度。

由于全球化将使技术能力得到迅速传播，信息技术也将使全球沟通中的参与更加广泛，与21世纪初相比，美国的经济和文化优势将缩小，但这并不是美国的衰落。美国不大可能像古罗马帝国一样衰落，甚至也不会被包括中国在内的其他国家所超越。21世纪上半叶不大可能成为“后美国世界”，但美国需要制定战略应对“其他国家或非国家行为体的崛起”。美国需要一项巧实力战略与表达方式，强调联盟、制度和顺应全球信息时代新情境的网络。简言之，为了在21世纪取得成功，美国将需要重新发现如何成为一个灵巧的大国。

致谢

本书是我几十年来对权力进行思考的最终成果，很多人的思想曾经影响了我。没有人是一座孤岛，可以自全，我应该感谢很多人。我从我的老师、和我一起教课的同事、很多本科生和研究生，以及在政府和学界的同事那里学到了很多东西。牛津大学和阿斯平战略集团的朋友们听取了书中的一些观点并给出了意见。我特别要感谢的是我的朋友罗伯特·基欧汉，他校勘了本书的初稿。并且，多年以来，我们共同完成了很多专著和论文，我自己都不知道我的思想到底是我的还是他的。本书引用了大量参考文献，借鉴了其他很多朋友和同事的思想。我要感谢哈佛大学肯尼迪政府学院公共领导力研究中心和贝尔弗尔科学与国际事务研究中心的支持。我很幸运能够与既富于创见又慷慨大方的人们共事。我要感谢所有人。

我要特别感谢那些对本书给出建议或帮助的人，他们是：格雷厄姆·阿利森、罗伯特·阿克塞尔罗德、泰森·贝朗格、史蒂文·比德尔、史蒂夫·陈、纳兹利·舒克瑞、杰弗里·库珀、理查德·库珀、迈克尔·多伊尔、彼得·菲弗、阿兰·弗里德曼、杰克·戈德史密斯、芬·汉普森、安德鲁·胡里奥、罗杰·赫维茨、肖恩·林恩·琼斯、戴尔·乔根森、比贾伊·乔希、彼得·卡岑施泰因、安德鲁·科胡特、马特·科胡特、珍妮弗·勒纳、伊塔玛拉·洛沙尔、约翰·马勒里、萨拉·休厄尔、黛布拉·辛诺特、阿莉森·斯坦格、格雷格·特雷弗顿、亚历山大·沃英、史蒂文·沃特、大卫·韦尔奇、杰德·威拉德和阿里·温内。还要感谢斯科特·莫耶斯和克莱夫·普里德尔对本书编辑工作给出了很好的建议。感谢研究助理马亚·臼井和杰克·孙以及个人助理珍妮·马拉斯卡的出色工作。

最后，我要感谢我的太太莫莉，感谢我的三个儿子约翰、本和丹的

支持，还有他们的孩子们：塔珀、汉娜、塞奇、埃弗里、玛吉、艾莉、科尔、布鲁克和莫莉。我要把这本书奉献给他们。